



TRABAJO FINAL DE GRADO

# DEMOCRACIA DIRECTA: UTOPIA O REALIDAD

Presentado por:  
Mariola Gomis Pomares

Tutor:  
Juan Carlos Morilla Cantarero

**Grado en Gestión y Administración Pública**

**Curso académico 2019/20**

## **ÍNDICE:**

**ABREVIATURAS (pág 4)**

**INTRODUCCIÓN (pág 5)**

### **CAPÍTULO I LA DEMOCRACIA DIRECTA (pág 6)**

#### **I. ANÁLISIS DEL CONCEPTO (pág 6)**

1. CONCEPTO DE DEMOCRACIA DIRECTA (pág 6)

### **CAPÍTULO II ESTUDIO HISTÓRICO DEL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA (pág 8)**

#### **I. ORÍGENES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA (pág 8)**

1. ORIGEN Y DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA. DE LA GRECIA CLÁSICA A LA ACTUALIDAD (pág 8)

### **CAPÍTULO III INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA (pág 9)**

#### **I. INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA DE APLICACIÓN GENERAL (pág 9)**

1. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA (pág 9)

### **CAPÍTULO IV DEMOCRACIA DIRECTA, LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA**

#### **I. LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA (pág 14)**

1. CONTEXTO HISTÓRICA (DICTADURA –DEMOCRACIA) (pág 14)

#### **II. ANÁLISIS DE DEL DERECHO A PARTICIPAR DIRECTAMENTE (pág 15)**

1. DEMOCRACIA DIRECTA EN ESPAÑA (pág 15)

#### **III. DEMOCRACIA DIRECTA EN ESPAÑA : ÁMBITO ESTATAL (pág 16)**

1. LA DEMOCRACIA DIRECTA A NIVEL ESTATAL (pág 16)

1.1 REFERÉNDUM (pág 16)

1.2 INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR (pág 21)

#### **IV. DEMOCRACIA DIRECTA EN ESPAÑA: ÁMBITO AUTONÓMICO (pág 24)**

1. DEMOCRACIA DIRECTA A NIVEL AUTONÓMICO (pág 24)

1.1 INICIATIVA POPULAR (pág 24)

1.2 REFERÉNDUM AUTONÓMICO (pág 26)

A) EL REFERÉNDUM CATALÁN (pág 28)

#### **V. DEMOCRACIA DIRECTA EN ESPAÑA: ÁMBITO LOCAL (pág 30)**

1. DEMOCRACIA DIRECTA A NIVEL LOCAL (pág 30)

1.1 CONCEJO ABIERTO (pág 31)

1.2 INICIATIVA POPULAR Y CONSULTAS POPULARES (pág 34)

1.3 OTRAS VÍAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. EXPERIENCIAS PRÁCTICAS (pág 38)

**CAPÍTULO V LA TECNOLOGÍA PARA FOMENTAR LA DEMOCRACIA DIRECTA (pág 40)**

1. TIC Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ESPAÑA (pág 40)

**CAPÍTULO VI PRÁCTICA DE LA DEMOCRACIA DIRECTA. SUIZA (pág 41)**

1. SUIZA, EL EJEMPLO PRÁCTICO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA (pág 41)

**CONCLUSIONES (pág 43)**

**BIBLIOGRAFÍA (pág 46)**

1. ANEXOS (pág 48)
  - 1.1 LEGISLACIÓN (pág 50)
  - 1.2 JURISPRUDENCIA (pág 50)
  - 1.3 PÁGINAS WEB (pág 51)
  - 1.4 OTRAS FUENTES (pág 53)

**SUMMARY (pág 53)**

**TABLA 1: INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR, NIVEL ESTATAL (pág 23)**

**TABLA 2: INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR, NIVEL AUTONÓMICO (pág 25)**

**TABLA 3: CONCEJO ABIERTO, NIVEL LOCAL (pág 34)**

## **ABREVIATURAS**

ART:        Artículo

CE:        Constitución Española

LRBRL:    Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

STC:       Sentencia del Tribunal Constitucional

TC:        Tribunal Constitucional

TIC:        Tecnologías de la información y comunicación

## **INTRODUCCIÓN:**

El presente trabajo trata de investigar y analizar la democracia directa y su estado actual en España.

Se divide en varios apartados, con el propósito de entender los distintos aspectos que nos permitan captar de forma general las ideas teóricas y posturas prácticas que dan sentido a la democracia directa. Estos apartados tratarán, el concepto y desarrollo de la democracia directa, sus mecanismos, la experiencia española con la democracia directa y la regulación de la democracia directa en Suiza.

Dicha estructura tiene varias intenciones:

En primer lugar aclarar que es la democracia directa, cómo se originó y desarrolló y cuáles son sus mecanismos principales. Clarificar esto es necesario, ya que se trata de un concepto confuso. Por ello, se estudiará el concepto de democracia directa con la intención de dar una idea clara del mismo, teniendo en cuenta para ello todos los conceptos que tienen relación con la de democracia directa. Seguidamente, se estudiará su surgimiento, formación y desarrollo histórico.

Una vez analizado el concepto y su origen, se estudiarán los mecanismos de democracia directa, esto es, los instrumentos a través de los cuales puede ser puesta en práctica. Los principales mecanismos de democracia directa que se estudiarán son, el referéndum, la iniciativa legislativa popular y la revocación del mandato, se hará mención también a otros mecanismos tales como las encuestas deliberativas, el derecho de petición a las cámaras, etc.

En segundo lugar, se expondrá la situación de la democracia directa en España, investigando para ello, sus orígenes, su regulación y su práctica. Este estudio partirá de la dictadura franquista y el periodo de transición a la democracia. Tras el estudio del origen de la democracia española, se ejecutará el análisis de la situación actual de la democracia directa en España, dividiendo para ello el trabajo en distintos niveles, estos serán el nivel estatal, autonómico y local. En cada uno de los niveles se estudiará los distintos instrumentos de democracia directa y su regulación, además se llevará a cabo una investigación de su puesta en práctica y los casos más relevantes en los que se han implantado mecanismos de democracia directa.

En tercer lugar, se analizará cómo en España las nuevas tecnologías han influido en la participación ciudadana directa. Para ello se expondrán tres casos prácticos que

mediante la utilización de plataformas, han creado nuevos mecanismos de participación directa.

En cuarto lugar y con el fin de entender cómo se entiende y aplica la democracia directa en la actualidad, se expone cómo se regula y se lleva a cabo la democracia directa en Suiza. Se examinará la situación de la democracia directa en Suiza por su gran relevancia internacional. Para ello, se realizará un breve estudio de su regulación, sus mecanismos de democracia directa y se analizarán las consecuencias de su sistema político.

En último lugar, se enuncia una serie de conclusiones surgidas a lo largo de la investigación y se plantea el carácter utópico de la democracia directa. Para ello, se procederá a meditar sobre el concepto de democracia directa, los límites de la participación directa de la ciudadanía, las relaciones entre las nuevas tecnologías y la democracia directa, el futuro de la democracia directa y sus posibilidades de progreso, el peso de la participación ciudadan en España, etc.

Se pretende en definitiva crear una comprensión global de la democracia directa, desarrollar la idea de democracia directa y exponer el marco general de su regulación, centrándonos especialmente en la regulación española.

## **CAPÍTULO I LA DEMOCRACIA DIRECTA**

### **I. ANÁLISIS DEL CONCEPTO**

#### **1. CONCEPTO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA**

Para empezar a definir la democracia directa, debemos empezar definiendo lo que se entiende en si por democracia. Sin embargo, tratar de definir la democracia resulta dificultoso, ya que el significado de democracia no se ha mantenido estable y aún hoy no existe un significado exacto del término.

Los autores vienen dando significados muy diversos al concepto de democracia, desde Max Weber que decía que *“la democracia solo viene a significar que no existe ninguna desigualdad formal en cuanto a los derechos políticos entre las distintas clases de población”*<sup>1</sup> a Habermas que define la democracia como *“una actividad constante que no tiene un fin en que todos seamos felices, sino más bien es un campo de*

---

<sup>1</sup> René Vázquez García., “Weber y su concepción de la democracia posible”, Andamios núm 3, 2006, pp 213–236. p.216

*racionalidad donde los individuos pueden realizarse y donde se privilegien en el sistema los intereses del colectivo”<sup>2</sup>.*

A pesar de la variedad de definiciones y de la dificultad de dar un concepto único y general de democracia, si se puede llegar a la conclusión de que la democracia es el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo<sup>3</sup>, ya que, supone la participación del pueblo a la hora de tomar decisiones. En una democracia el poder reside en el pueblo, y este se puede ejercer a través de sus representantes o directamente<sup>4</sup>.

La democracia puede ejercerse directamente. Es ahí donde aparece el concepto de democracia directa.

Se dice, que la democracia directa es aquel régimen político en el cual los ciudadanos, ejercen su soberanía directamente tomando todos ellos las decisiones de interés general para la comunidad de modo personal e individualizado. Es el clásico ideal de autogobierno<sup>5</sup>.

La democracia directa se ha definido también, como aquella forma de gobierno en la que se da una coincidencia de forma inminente entre el ejercicio y la titularidad del poder por parte de los miembros que forman parte de una comunidad política<sup>6</sup>. Cuando hablamos de democracia directa, podemos afirmar que la democracia existe no porque los actos de los que gobiernan puedan quedar sujetos al consentimiento de los gobernados, sino porque tanto los que gobiernan como los gobernados son las mismas personas<sup>7</sup>.

La democracia directa presenta principalmente dos formas de existencia. Una de ellas es la intervención ciudadana inmediata. En este caso la democracia directa se presenta como forma de Estado o sistema político. El otro modo en la que se puede presentar, es tan sólo como una forma de resolver el problema de la participación de la ciudadanía a la hora de tomar decisiones públicas. En este caso diremos que la democracia directa no se presenta como sistema político sino como técnica de participación ciudadana<sup>8</sup>

---

<sup>2</sup> Paulo Recabal., “El concepto de democracia en Habermas: la dinámica sistema-sistema” en Seminario de Estudios de la República ( Chile: Universidad de Chile) pp.1–13.

<sup>3</sup> B.Rodríguez y P. Francés, “Filosofía Política II. Tema I” (Granada, 2010), <https://www.urg.es/pfg/001Tema1.pdf>.

<sup>4</sup> Cabello Fernandez Maria Dolores, *Democracia Directa e Iniciativa Legislativa Popular*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017. p.15

<sup>5</sup> Cabello Fernandez Maria Dolores., *Democracia Directa...*, cit.,p.15-16.

<sup>6</sup> Cabello Fernandez Maria Dolores., *Democracia Directa...*, cit.,p.18.

<sup>7</sup> Aguado Renedo César y Aragón Reyes Manuel, *Temas Básicos de Derecho Constitucional Tomo I, Estado Constitucional y Fuentes Del Derecho*, Civitas, Madrid, 2011, p. 23

<sup>8</sup> Aguado Renedo César y Aragón Reyes Manuel., *Temas Básicos de....*, cit.,p. 24

## CAPÍTULO II ESTUDIO HISTÓRICO DEL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

### I. ORÍGENES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA

#### 1. ORIGEN Y DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA. DE LA GRECIA CLÁSICA A LA ACTUALIDAD

La democracia directa, nació en las ciudades-Estado de la Grecia clásica y alcanzó su forma más perfecta en Atenas. Se dice que la democracia ateniense, es la que más se acerca al ideal de democracia directa, no obstante, desde una perspectiva institucional, podría decirse que se trata de una democracia simple y primitiva<sup>9</sup>.

La estructura fundamental de la democracia ateniense, era la asamblea popular. Consistía en reunir a todos los ciudadanos en un mismo tiempo y lugar para que votaran de forma directa<sup>10</sup>. Este sistema estaba fundado en el autogobierno, el pueblo desempeñaba funciones legislativas y judiciales como forma de participación en los asuntos del Estado. Además, se fundamentaba en otros elementos, como ahora la promoción de la igualdad<sup>11</sup> en la participación de la vida política entre todos los ciudadanos que pertenecían a la *polis*<sup>12</sup>.

El espíritu de la democracia ateniense lo explicaba perfectamente *Eurípides*, “*la libertad cabe en estas palabras: quien quiera dar un buen consejo a la ciudad, que avance y hable*”<sup>13</sup>.

Sin embargo, la democracia directa tal y como se concebía en Atenas dejó de existir, ya que las condiciones en las que se desarrollaba ésta, eran muy especiales y no han vuelto a darse en la historia. Después de la decadencia de la democracia ateniense, la palabra democracia directa desapareció durante un gran periodo de tiempo. No obstante, a finales de la Edad Media y durante el Renacimiento comenzaron a surgir una serie de cambios que ponen de nuevo en alza la demanda y reflexión de la participación ciudadana en la vida política<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Jean-François Prud'Homme., “Consulta Popular y Democracia Directa,” Cuadernos de Divulgación de La Cultura Democrática. núm.15, 2014, pp.1–26, p.2.

<sup>10</sup> Aguado Renedo César y Aragón Reyes Manuel., *Temas Básicos de....*, cit.,p. 20

<sup>11</sup> Viéndolo desde una perspectiva actual, podrías considerar que el sistema ateniense no era igualitario e era incluso antidemocrático, puesto que limitaba la participación en la vida política

<sup>12</sup> Ciudad Estado que se administraba por sí sola, constituida generalmente por una agrupación urbana y el territorio circundante

<sup>13</sup> Aguado Renedo César y Aragón Reyes Manuel., *Temas Básicos de....*, cit.,p. 20

<sup>14</sup> Jean-François Prud'Homme., “Consulta Popular....,cit.,p.3



Recorriendo la historia a pasos agigantados, las ideas de democracia directa y participación política tienen su auge en la Francia revolucionaria en 1792/1793, en Suiza en 1831, en Italia, EEUU, Francia de nuevo y Reino Unido en la década de 1860, y en Alemania y Europa del Este tras la guerra fría, entre otros<sup>15</sup>.

La democracia ha evolucionado, dando lugar a diversas concepciones de ella y por tanto dando como resultados distintos tipos de sistemas políticos que poco tiene que ver con la democracia directa de Atenas. La participación política como derecho, ha estado supeditada a los cambios históricos de cada país, además es también una idea que se ha transformado debido a los cambios en los valores de las sociedades. No obstante, a pesar del progreso democrático, de las fluctuaciones de la historia y los cambios de valores, en la actualidad siguen existiendo lugares donde el pueblo es el responsable directo de la toma de decisiones, como es el caso de Suiza, y no solo eso sino que además se puede asegurar que hoy por hoy *“la legitimidad de los regímenes políticos está definida en función de la capacidad de participación política del pueblo”* aunque esa participación no se da en una democracia directa, si no en el marco de las instituciones de democracia representativa<sup>16</sup>.

### **CAPÍTULO III INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA**

#### **I. INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA DE APLICACIÓN GENERAL**

##### **1. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA**

Existen diversos mecanismos a través de los cuales ejercer la democracia directa. Los principales mecanismos de la democracia directa son: el referéndum, la iniciativa legislativa popular y la revocación del mandato<sup>17</sup>. Otros mecanismos que podemos encontrar son: las encuestas deliberativas, el derecho de petición a las Cámaras, el Concejo abierto, las consultas populares y los presupuestos participativos entre otros.<sup>18</sup>

El referéndum es la participación del pueblo, que ejerce su derecho de sufragio en el transcurso legislativo por medio de la consulta directa. La iniciativa popular, el mecanismo que permite a la ciudadanía proponer una enmienda constitucional o una

---

<sup>15</sup> R. Buechi, “Debates Sobre Democracia Directa: Antiguos y Recientes,” Fundación Manuel Giménez Abad 2009, pp.1–20, p.1  
[http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/ponencia\\_rolf\\_buechi.pdf](http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/ponencia_rolf_buechi.pdf).

<sup>16</sup> Jean-François Prud’Homme., “Consulta Popular....cit.,p.7

<sup>17</sup> Jean-François Prud’Homme., “Consulta Popular....cit.,p.14

<sup>18</sup> Cabello Fernandez Maria Dolores., *Democracia Directa...*, cit.,p23

modificación legislativa, mediante la formulación de peticiones. Y la revocación del mandato es un procedimiento por el cual los ciudadanos pueden cesar el mandato que le han otorgado a un representante electo, a partir de una petición popular que reúne los requisitos exigidos<sup>19</sup>.

Una vez definidos brevemente los tres principales mecanismos de democracia directa, pasamos a ahondar en ellos con tal de crear un concepto más claro. Por ello, estableceremos la siguiente clasificación sobre referéndum que ponen de manifiesto Austin Ranney y David Butler en su libro "Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy".

Ambos autores, establecen la siguiente clasificación<sup>20</sup>:

- El referéndum controlado por el Gobierno, en el cual los gobiernos poseen casi todo el control acerca de las formas de aplicación de la consulta popular. Por lo que, en este caso, es el gobierno el que decide si se debe ejecutar el referéndum, así como la materia de la consulta y su fecha. Pero no solo eso, sino que también tienen el deber de formular la pregunta y de determinar cuál será el tamaño necesaria de votos para que se alcance una mayoría suficiente, así como dictaminar si el resultado obtenido será considerado como vinculante o no vinculante.
- Por otro lado, encontraríamos el referéndum exigido por la Constitución, en este caso se trataría de países que cuentan con una Constitución que exige que ciertas decisiones adoptadas por los gobiernos, las cuales suelen ser enmiendas constitucionales, se sometan a consulta popular antes de que sean aprobadas.
- Por último, hacen mención al referéndum por vía de petición popular. Este tipo de referéndum consistirá en un derecho que tienen los votantes de poder exigir mediante petición que sean ellos, los electores, los que sometan a aprobación ciertas leyes que hayan sido adoptadas por el gobierno. No obstante, para que la petición se lleve a cabo, esta debe reunir una serie de requisitos preestablecidos. Si los requisitos se reúnen la ley o las leyes que los votantes hayan exigido se someterán a referéndum.

Cada tipo de referéndum, muestra el poder que tiene el gobierno frente a la decisión popular. El referéndum controlado por el Gobierno es el más común de todos ellos y supone una ventaja para el gobierno, ya que éste puede establecer las reglas.

---

<sup>19</sup> Jean-François Prud'Homme., "Consulta Popular....cit.,p.14

<sup>20</sup> Jean-François Prud'Homme., "Consulta Popular....cit.,p.15

A diferencia del referéndum controlado por el Gobierno, tanto el ordenado por la constitución como el referéndum por vía de petición popular implican más a la ciudadanía en los procesos de elaboración de leyes, *“asignan un aspecto de exigencia en la interpretación de la decisión y hacen de la consulta ciudadana un paso más en la ratificación de las leyes”*<sup>21</sup>.

El siguiente mecanismo para analizar, es la iniciativa popular. Al igual que ocurría con el referéndum, algunos autores remarcen la necesidad de hacer una clasificación de la iniciativa popular. Clasifican la iniciativa popular en; iniciativa popular directa e iniciativa popular indirecta, con el fin de identificar *“un veraz ejercicio del poder por parte de la ciudadanía”*.<sup>22</sup>

De acuerdo con esta clasificación, se identifica a la iniciativa popular directa como un mecanismo riguroso de democracia directa, ya que mediante este instrumento se faculta a los electores a iniciar un método de revisión constitucional o de formación de una ley siendo, además, inexistente la participación del poder legislativo.

La iniciativa popular indirecta, se encuentra más lejos de considerarse un mecanismo estricto de democracia directa, más bien es considerado un instrumento de democracia semidirecta. Esta consideración se debe a que en estos casos la ciudadanía pide al legislativo la adopción de una proposición de ley, distinguiéndose a su vez entre una iniciativa indirecta simple o formulada según la forma en la que los electores hacen la solicitud al poder legislativo<sup>23</sup>.

La iniciativa indirecta simple, consiste en realizar una petición a la autoridad legislativa ordinaria sobre un determinado asunto<sup>24</sup>. La formulada consiste, en una solicitud que se expone en forma de proyecto, dicho proyecto se presenta como propuesta de ley y es insertada al órgano legislativo por la sociedad civil a través de algunas de sus organizaciones, que llevará a cabo el estudio, las correcciones necesarias y aprobará<sup>25</sup>.

Podemos observar que tanto en el caso del referéndum como en el de la iniciativa popular, existen dificultades para establecer una definición exacta y global. Esto responde a un extenso debate que gira en torno a los límites y las oportunidades

---

<sup>21</sup> Jean-François Prud'Homme., *“Consulta Popular....,cit.,p.16*

<sup>22</sup> José Guillermo García Chourio, *“Instituciones de Democracia Directa: Ampliando La Receptividad Estatal y El Control Ciudadano Sobre Los Gobiernos”*, Estudios Políticos núm.35, 2009, pp.181–208.p.194

<sup>23</sup> José Guillermo García Chourio, *“Instituciones de Democracia....,cit.,p.195, 196*

<sup>24</sup> Hay autores que consideran este instrumento, más un poder de transformación de la agenda que una herramienta de cambio político

<sup>25</sup> José Guillermo García Chourio, *“Instituciones de Democracia....,cit.,p.197*

facultativas que son concedidas a la ciudadanía para colaborar en el desarrollo de las leyes en un determinado sistema político<sup>26</sup>.

Finalmente, la revocatoria del mandato es el mecanismo que permite a los ciudadanos cesar a un representante político mediante votación<sup>27</sup>, pretendiendo la búsqueda de un acuerdo para expulsar del cargo a la autoridad que en un principio fue considerada idónea para llevar a cabo las responsabilidades de su cargo<sup>28</sup>. El procedimiento revocatorio se decidirá en las urnas y no supondrá una acción judicial<sup>29</sup>.

La revocación del mandato no supone una acción judicial, esto se debe a que las razones por las cuales se inicia la revocación, no son generadas por una incriminación por supuestos comportamientos indebidos de los representantes contra la cosa pública, sino que se lleva a cabo en base a una valoración que los ciudadanos hacen sobre razones de carácter político, principalmente acerca del desempeño en el cargo de las autoridades electas. Es en esta característica donde aparece el conflicto. La discusión radica en si los órganos judiciales antes de la votación deberían hacer una valoración de las razones que la ciudadanía presenta, o bien, si se trata de una cuestión exclusivamente política y por lo tanto el poder judicial no debe intervenir. Pese a las discrepancias, permanece la idea de que corresponde a los ciudadanos la legalidad, coherencia y suficiencia de los motivos, los cuales no son elemento de revisión ni objeción judicial<sup>30</sup>.

Sin dejar atrás el resto de los mecanismos de democracia directa también mencionados en el texto, haremos alusión a los siguientes:

- Las encuestas deliberativas: se pueden definir como el instrumento mediante el cual se recoge información con el fin de conocer la opinión de la ciudadanía respecto a un tema concreto. Para llevar a cabo la aplicación de este instrumento, se realizará una encuesta de opinión a una muestra representativa, se celebrará un foro deliberativo y finalmente tras el foro deliberativo se repite la encuesta inicial a los participantes del foro<sup>31</sup>.
- Las consultas populares: se pueden definir a modo general como mecanismos de participación ciudadana mediante el cual se cita a la ciudadanía para que

---

<sup>26</sup> José Guillermo García Chourio, *"Instituciones de Democracia..."*, cit., p.201

<sup>27</sup> García Campos, *"La Revocación Del Mandato : Un Breve Acercamiento Teórico"*, Quid Juris, UNAM, núm., 2003, pp.25–40.p.26

<sup>28</sup> José Guillermo García Chourio, *"Instituciones de Democracia..."*, cit.p.202

<sup>29</sup> García Campos, *"La Revocación Del Mandato..."*, cit., p.26

<sup>30</sup> José Guillermo García Chourio, *"Instituciones de Democracia..."*, cit.p.202-203

<sup>31</sup> María Cuesta, *"¿Cómo Sería Una Opinión Pública Informada?"* Boletín CIS, núm 4, 2008, pp.1-11. p.1

decidan acerca de un tema trascendente, permitiendo a los ciudadanos manifestar su voluntad<sup>32</sup>. Sin embargo, esta definición puede llevar a la confusión, ya que a simple vista podríamos pensar que se diferencia bien poco del referéndum.

En España, a partir de la STC 103/2008, de 11 de septiembre que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la *“Ley 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de obtener la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política”* comienza a plantearse la necesidad de distinguir entre referéndum y consultas. Ésta define al referéndum como *“una especie del género de la consulta popular”*<sup>33</sup>.

La sentencia, viene a decir que, en un referéndum no se obtiene el juicio de cualquier colectivo sobre cualquier asunto de interés público a través de cualquier procedimiento, sino que se tratará de una consulta cuyo fin se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral. Remarca la sentencia, que *“el referéndum versa sobre asuntos de interés común que requerirán de un pronunciamiento del deseo general, y que el resto de consultas tienen como objeto asuntos de interés específico para un colectivo determinado dentro de la voluntad común y, por tanto, no tienen naturaleza referendaria”*<sup>34</sup>.

A la hora de poder distinguir los aspectos que diferencian al referéndum de las consultas, se acude a la Constitución Española. El artículo 92.3 de la Constitución atribuye a una ley orgánica la regulación de las distintas modalidades de referéndum que se prevén en la Constitución, de acuerdo con esto, Manuel Carrasco Durán, interpreta que las consultas serían el término genérico para designar *“los instrumentos de participación directa que permiten a los ciudadanos expresar su opinión sobre asuntos de interés público”*, siendo referéndum sólo las consultas para las que la Constitución dispone la denominación de referéndum<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> M. Isabel Álvarez Vélez, *“La Participación Directa de Los Ciudadanos En La Constitución Española y Las Consultas Populares En El Ámbito Estatutario,”* Revista de Derecho Político, núm. 96, 2016, pp.121–148. p.135-136

<sup>33</sup> STC 103/2008, de 11 Septiembre (rec. núm 16292/2008)

<sup>34</sup> Carrasco Durán, “Referéndum versus consulta” Revista de Estudios Políticos, núm 160, 2013, pp.13-41. p.15-16

<sup>35</sup> Carrasco Durán, “Referéndum versus consulta” ....cit.,p.18

Si acudimos a la distinción que otorga el TC, *“el referéndum es un mecanismo de participación directa del pueblo en los asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE”*. Y las demás modalidades de consulta serían *“instrumentos mediante los que se obtiene la opinión de cualquier colectivo sobre cualquier asunto de interés público a través de cualquier procedimiento”*.

Entendemos por tanto, que los referéndums son consultas populares, pero no todas las consultas populares son referéndums.

- El derecho de petición: es un mecanismo que permite presentar una queja o solicitud a la autoridad competente. Sin embargo, en palabras de Antonio García Cuadrado con el progreso de los instrumentos jurídico-políticos de participación ciudadana, el derecho de petición va quedando en un segundo plano pasando a ser un mecanismo de poco uso o sólo utilizable cuando ya se han hecho servir otros medios y han fracasado<sup>36</sup>.
- Los presupuestos participativos: consisten en un proceso de democracia directa que permite a la población deliberar sobre los gastos, los recursos de planificación presupuestaria y las políticas públicas, controlando de algún modo, la gestión del gobierno. Se puede decir, que se trata por un lado de un instrumento por el cual la población determina la dirección de todo o parte de los recursos públicos y por otro lado que se trata de un proceso ya que está en construcción constante<sup>37</sup>.

## **CAPÍTULO IV DEMOCRACIA DIRECTA, LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA**

### **I. LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA**

#### **1. CONTEXTO HISTÓRICA (DICTADURA –DEMOCRACIA)**

Uno de los momentos en que a España le ha correspondido un protagonismo mundial, es el momento de la transición hacia la democracia.

La transición democrática española se puede enfocar de muchas formas, ya que en esos años se produjo, no solo un cambio institucional sino también otro de carácter mucho más global.

El caso español se enmarca en un contexto histórico conocido como la “tercera ola de las democratizaciones”. Esta tercera ola de las democratizaciones se inició en 1974 en

---

<sup>36</sup> Antonio. M García Cuadrado, *“El Derecho de Petición,”* Revista de Derecho Político, núm 32, 1991, pp. 119–70. p.124

<sup>37</sup> Felipe Llamas Sánchez, *“Los Presupuestos Participativos: Nuevos Mecanismos de Innovación Democrática En Los Gobiernos Locales,”* Psychosocial Intervention 13, núm 3, 2004, pp.325–344. p.329

el mediterráneo, suponiendo dicho fenómeno la desaparición de los regímenes dictatoriales existentes en Grecia, Portugal y España.

La transición democrática española, se enmarca concretamente en 1975 con la muerte del dictador Francisco Franco y la instauración por consiguiente de un Estado social y democrático de derecho con monarquía parlamentaria.

Uno de los puntos clave de dicha transición fue en 1977 fecha en la que se celebraron las primeras elecciones, dejando atrás el régimen y comenzando un proceso de democratización con la redacción además de una nueva constitución, ratificada el 6 de diciembre de 1987 en un referéndum<sup>38</sup>.

## II. ANÁLISIS DE DEL DERECHO A PARTICIPAR DIRECTAMENTE EN

### 1. DEMOCRACIA DIRECTA EN ESPAÑA

Tras la dictadura, el deseo de emprender un camino democrático era muy fuerte, pero el concepto que se tenía de democracia para entonces se resumía en la posibilidad de elegir a sus representantes políticos. La democracia quedaba capacitada con el régimen representativo instaurado.

Frente a algunos estados que, principalmente por tradición daban una especial importancia a las instituciones de participación directa como garantía democrática, en España esa tradición no existía, ya que *"habiendo sido nuestra democracia contemporánea bastante frágil es comprensible que nuestra sociedad se haya conformado con la posibilidad de elegir representantes libremente"*. No obstante, en España si existía costumbre de algunas instituciones participativas, pero de poca incidencia cuantitativa<sup>39</sup>.

Es con la constitución de 1978 cuando la participación ciudadana entra en contexto en España. En el artículo 23 establece el derecho de la ciudadanía a intervenir en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos por sufragio universal. Por tanto, la participación directa forma parte del mismo derecho fundamental, coexistiendo algunas instituciones de democracia directa con el sistema representativo que acoge la Constitución<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Javier Tusell, *Historia de España En El Siglo XX-4: La Transición Democrática*, Tarsus, 2007, p.12-15

<sup>39</sup> Díaz Revorio, *"Democracia, Representación y Participación Ciudadana, a La Búsqueda de Un Equilibrio Que La Constitución No Logró,"* Revista de Derecho Político, núm 101, 2018, pp.239-272. p.241-242

<sup>40</sup> Díaz Revorio, *"Democracia, Representación y....cit.,p.242*

España cuenta con varias vías de participación directa recogidas por la Constitución, los estatutos de autonomía y otras leyes. Dicha participación es reconocida en tres niveles: estatal, autonómico y local<sup>41</sup>.

Para ello en el presente trabajo dividiremos en subapartados cada nivel con el fin de analizar las instituciones de democracia directa en cada ámbito.

### **III. DEMOCRACIA DIRECTA EN ESPAÑA : ÁMBITO ESTATAL**

#### **1. DEMOCRACIA DIRECTA A NIVEL ESTATAL:**

A nivel estatal, encontramos dos mecanismos de participación directa: el referéndum y la iniciativa popular. De acuerdo con la Constitución, los referéndums son obligatorios o convocados a iniciativa del gobierno, nunca podrán ser convocados por los ciudadanos. Sin embargo, la iniciativa popular puede ser impulsada por la ciudadanía, pero no darán lugar a la celebración de un referéndum.

Desde un punto de vista estricto, podría considerarse que a nivel estatal en España no existe la democracia directa, puesto que, aunque las iniciativas sean impulsadas por los ciudadanos, no son vinculantes ni dan lugar a un referéndum, y el referéndum nunca brota a iniciativa de los ciudadanos. Sin embargo, como se ha dicho anteriormente, el artículo 23 de la CE dispone abiertamente el derecho de la ciudadanía a participar de forma directa en las decisiones políticas<sup>42</sup>.

Describiremos a continuación las dos instituciones de democracia directa reconocidas hoy en día a nivel estatal, empezando por el referéndum y las modalidades de éste descritas en la CE y siguiendo por la iniciativa popular.

#### **1.1 EL REFERÉNDUM A NIVEL ESTATAL**

La figura de referéndum a nivel estatal no aparece con la CE, sino que se remonta a la constitución de la II República. Sin embargo, con la entrada del régimen franquista nos encontraremos con una versión autoritaria de este instrumento, que llevará a la anulación de cualquier uso democrático de éste<sup>43</sup>.

El referéndum vuelve a aparecer con la CE de 1978 aunque se le somete a un proceso de “descafeinamiento”<sup>44</sup>. Hay autores que afirman que la regulación que un preciso sistema haga de este mecanismo permitirá reflejar el grado de credulidad que se tiene

---

<sup>41</sup> “7. *Democracia Directa En España 1*”, 2006, pp. 81-95. p.83. [https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2007\\_democracia\\_directa\\_ES\\_081cap7.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2007_democracia_directa_ES_081cap7.pdf)

<sup>42</sup> 7. *Democracia Directa En España...cit.*, p.83

<sup>43</sup> 7. *Democracia Directa En España...cit.*, p.85

<sup>44</sup> 7. *Democracia Directa En España...cit.*, p.85



en los beneficios de su uso, como instrumento de participación directa. Partiendo de esto, puede decirse que “*el entusiasmo del constituyente de 1978 por el referéndum fue más bien bajo*”<sup>45</sup> Durante el procedimiento constituyente, se eliminaron tanto lo que podría haber sido un referéndum optativo de ratificación de leyes como el referéndum abrogatorio, los dos a partir de las iniciativas ciudadanas<sup>46</sup>.

Actualmente a nivel estatal, nuestra constitución recoge las siguientes modalidades de referéndum: el consultivo y el de reforma constitucional.

El referéndum consultivo aparece regulado en el artículo 92 CE, de este artículo se deduce que el Presidente del Gobierno deberá impulsar la iniciativa de que una decisión política sea sujeta a consulta popular, previa intervención del Congreso que deberá autorizar la propuesta de referéndum que el Presidente presentará al Rey, siendo este último el que lo convoque<sup>47</sup>. El artículo 92 CE matiza que el referéndum consultivo se celebrará para tomar decisiones de gran relevancia, pero tendrá la condición de no vinculante, dada su naturaleza consultiva. El término consultivo, muestra que se trata de un procedimiento de consulta o de opinión no vinculante<sup>48</sup>.

Además de en la Constitución también aparece regulado en la Ley de Regulación de las Modalidades de Referéndum.

En cuanto al referéndum de reforma constitucional, éste aparece regulado en el Título X de la CE, concretamente del artículo 166 al 169 y se caracteriza por contemplar dos modalidades, una que podríamos denominar como “referéndum optativo para la reforma constitucional” y otra que denominaremos “referéndum obligatorio para la reforma constitucional”<sup>49</sup>.

El referéndum optativo, se regula en el artículo 167 CE, y exige que tenga lugar una serie de condiciones para que se lleve a cabo<sup>50</sup>:

- Deberá ser solicitado por los miembros de las Cámaras
- Los proyectos de reforma deberán ser admitidos por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras.

---

<sup>45</sup>Díaz Revorio, “*Democracia, Representación y...cit.*”,p.245

<sup>46</sup>7. *Democracia Directa En España...cit.*,p.85

<sup>47</sup> Enrique Linde Paniagua y Herrero Lera, “*El Referéndum En La Constitución Española de 1978,*” Revista de Derecho Político, UNED, pp.17–48. p.29

<sup>48</sup> Fernando Benzo Mestre “*Referéndum Consultivo En La Constitución Española,*” Anales de La Real Academia de Doctores de España, núm 11, 2007, pp. 67–77. p.68-69

<sup>49</sup> Enrique Linde Paniagua y Herrero Lera, “*El Referéndum E...cit.*”,p.30

<sup>50</sup> Constitución Española, BOE, 27 de Diciembre de 1978, núm. 311, cit: art 167

- Si no se llega a un pacto, se creará una comisión compuesta por diputados y senadores, que presentará un texto para que sea votado por el Congreso y por el Senado.
- Si no se logra la aceptación por medio del procedimiento antes mencionado y siempre que el texto obtenga el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de tres tercios, podrá aprobar la reforma.
- Finalmente, aprobada la reforma por las Cortes Generales, se someterá a referéndum para su confirmación cuando sea solicitada, dentro de los quince días siguientes a su consentimiento, por una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras

El referéndum optativo, no será un requisito fijado para poner en marcha el proceso de reforma de la Constitución, pero si es propuesto y por tanto como señala Enrique linde Paniagua *“se convierte automáticamente en una condición necesaria para la reforma constitucional, en el sentido de que en el referéndum culmina la reforma que, pese al silencio de la Constitución deberá ser sancionada y promulgada por el Rey”*.

La segunda modalidad, el referéndum obligatorio, está sometido a un procedimiento necesario para la virtualidad de la revisión de la Constitución total o parcial que afectara al título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del título I, o al título II, suponiendo el referéndum el fin del procedimiento de reforma de la Constitución al que alude el artículo 168 CE.

El procedimiento será el siguiente: se propondrá la revisión de la Constitución, ya sea total o parcial y ésta se someterá a la aprobación por mayoría de dos tercios de cada Cámara y a la disolución inmediata de las Cortes. A continuación, las cámaras elegidas deberán corroborar la decisión tomada y iniciar el estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser admitido de nuevo por mayoría de dos tercios de cada Cámara. Finalmente, una vez aprobada por las Cortes Generales la reforma de la Constitución, se someterá a referéndum para su confirmación<sup>51</sup>.

Para poder conocer la figura del referéndum en un sentido más práctico, analizaremos los referéndums que se han celebrado en España a nivel estatal.

En la historia democrática española y a nivel estatal, se han convocado un total de 4 referéndums, y todos ellos han tenido un peso importante para la historia de España. Clasificándolos por orden cronológico, encontramos: el referéndum sobre el Proyecto

---

<sup>51</sup> Constitución Española, BOE, 27 de Diciembre de 1978, núm. 311, cit: art 167

de Ley para la Reforma Política (1976), el referéndum para la ratificación de la Constitución Española (1978), el referéndum para la entrada de España a la OTAN y el referéndum sobre la Constitución Europea en España (2005)<sup>52</sup>.

- **El referéndum sobre el Proyecto de Ley para la Reforma Política**, es considerado el punto clave de la transición.

El 24 de agosto de 1976, se reunió el consejo de ministros, para debatir sobre el Proyecto de Ley que había sido desarrollado.

El Proyecto de Ley para la Reforma Política, fue aprobado por el consejo de ministros, convirtiéndose en una pieza legal muy breve, pero de gran trascendencia política, ya que dicho proyecto proclamaba directamente la democracia.

Sin embargo, para que el Proyecto de ley pudiese ponerse en marcha, debía en primer lugar ser aprobado por las “Cortes Españolas”.

El 16 de noviembre de 1976, se reúnen el pleno de las “Cortes Españolas”, con el fin de llevar a cabo “la operación reforma” por parte del gobierno. El resultado fue 425 votos a favor, 59 en contra y 13 abstenciones.

Una vez aprobado por las cortes, el siguiente paso era someter el proyecto a la valoración ciudadana. Le tocaba al pueblo español, decidir mediante referéndum si respalda o no la reforma contenida en la ley recién aprobada. Dicho referéndum se celebró el 15 de diciembre de 1976. La participación fue muy alta, un 77,4% del censo. El resultado del referéndum fue 94,2% a favor y apenas un 2% en contra<sup>53</sup>.

- **El referéndum para la ratificación de la Constitución Española:** se trataba de un referéndum para aprobar o no la nueva constitución elaborada por las cortes.

El estado lanzó unos 9 millones de ejemplares en castellano y otras lenguas de la Constitución, con el fin de mantener bien informada a la ciudadanía.

Este referéndum, destacó por ser la primera vez que podrían votar los mayores de 18 años.

A las 9 de la mañana, 4281 mesas electorales en todo el territorio nacional se pusieron en marcha para poder llevar a cabo dicho referéndum.

---

<sup>52</sup> Constitución Española “Referendos” Constitución Española, <https://app.congreso.es/consti/elecciones/referendos/index.htm>

<sup>53</sup> “NO-DO: El proyecto de ley para la reforma política” RTVE, 1977, <https://www.rtve.es/alacarta/videos/fue-noticia-en-el-archivo-de-rtve/no-do-proyecto-ley-para-reforma-politica-1977/2356989/>

La asistencia a las urnas fue desigual (fue achacado a la lluvia y mal tiempo que se produjo en algunas partes del territorio). Destacó, la baja participación de Vizcaya, Sevilla y La Coruña, entre otras provincias. La participación general, oscilaría entorno el 67%.

Los resultados provisionales de los votos emitidos arrojaban alrededor de un 88% de síes y un 8% de noes, se abstuvieron alrededor del 32% del censo de votantes, quedando así la constitución aprobada<sup>54</sup>.

➤ **El referéndum para la entrada de España a la OTAN.**

El 12 de marzo de 1986 se celebró un referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN.

El gobierno estableció una serie de condiciones para su permanencia en la OTAN, que dio a conocer a la ciudadanía. Las condiciones eran las siguientes: España no admitirá armamento nuclear en su suelo, España no participará en la estructura de mando militar de la OTAN y España negociará con EEUU una reducción de su presencia militar en nuestro país. Conociendo esto, los ciudadanos deben decidir.

Este referéndum, fue muy polémico y tuvo especialmente dividida a la población española. La izquierda se encontraba enfrentada, se potenció la movilización social, muchos de ellos se levantaron contra el gobierno socialista, etc.

Según las encuestas realizadas antes de llevar a cabo el referéndum, el no superaba al sí, pero si bien es cierto que, iba disminuyendo la diferencia entre votos afirmativos y negativos.

Ante una posible victoria del no, el presidente del gobierno (Felipe González) realizó una gran campaña para convencer a la ciudadanía del voto positivo a la OTAN.

La campaña del referéndum se cerró en medio de una enorme incertidumbre. La participación en el referéndum fue alrededor del 60% de los electores, salvo en Galicia donde no llega al 40 %.

Finalmente ganó el sí con alrededor de un 53% frente a un 39% de noes. Sin embargo, hay comunidades enteras donde los votos en contra superan los de a favor, es el caso de Cataluña, Navarra, País Vasco y Canarias.

---

<sup>54</sup> “Referéndum de la Constitución Española en 1978” RTVE, 1978, <https://www.rtve.es/alacarta/videos/programa/referendum-constitucion-1978/353217/>

A pesar de ganar la permanencia en la OTAN, para muchos partidarios del no, fue una victoria sobre todo moral<sup>55</sup>.

➤ **El referéndum sobre el tratado que establece una Constitución en Europa.**

El 20 de febrero de 2005 se celebraría en España un referéndum, para preguntar sobre la aprobación o no del tratado constitucional europeo. Si la respuesta era afirmativa, España se convertiría en el primer país de la UE en aprobar el texto<sup>56</sup>. El resultado fueron 10.804.464 votos a favor, 2.428.409 en contra y 849.093 abstención<sup>57</sup>

No obstante, para que el tratado constitucional europeo pudiese entrar en vigor debía ser ratificado por todos los países de la Unión Europea, bien por referéndum o bien por cada parlamento nacional. Tanto Francia como Países Bajos rechazaron la constitución y como consecuencia no se llevó a cabo el tratado<sup>58</sup>.

## 1.2 INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

La iniciativa legislativa popular aparece en España en 1931, durante la segunda República. La Constitución de 1931, fue la primera en contemplar dicha institución, atribuyendo al pueblo el ejercicio de derecho de iniciativa, entregando a las Cortes una proposición de ley. Sin embargo, sólo se admitía si era acreditada por un número de firmas superior al 15% de los electores<sup>59</sup>.

Dejando atrás los antecedentes históricos y centrándonos en la actualidad, pasaremos a explicar cómo se contempla esta figura en nuestro ordenamiento jurídico actual.

La Constitución Española regula la iniciativa legislativa en el artículo 87 con carácter general. De acuerdo con dicho artículo, el Gobierno, el Congreso y el Senado poseen la iniciativa legislativa. Sin embargo, se faculta a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas a pedir al Gobierno la adopción de un proyecto de ley o

---

<sup>55</sup> “¿Te acuerdas? El referéndum de la OTAN (1986)”, RTVE, 2011, <https://www.rtve.es/alacarta/videos/te-acuerdas/acuerdas-referendum-otan-1986/1043267/>

<sup>56</sup> Onda local Andalucía TV “Europa y tú 05 Referéndum sobre la Constitución Europea” 18 de abril, 2017, vídeo, 39m28s, <https://www.youtube.com/watch?v=M7h-TIYU26k>

<sup>57</sup> Constitución Española “Referendos” Constitución Española, <https://app.congreso.es/consti/elecciones/referendos/index.htm>

<sup>58</sup> Susan George, Erik Wesselius, “El no a la constitución europea en Francia y Países Bajos” TNI, 2005, <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/el-no-a-la-constitucion-europea-en-francia-y-los-paises-bajos>

<sup>59</sup> “7. Democracia Directa En España...” cit., p.84

remitir ante la Mesa del Congreso una proposición de ley. Se trata por tanto de una propuesta de iniciativa, no de un ejercicio de una iniciativa legislativa.<sup>60</sup>

Con carácter particular, la iniciativa legislativa popular aparece reflejada en el artículo 87.3 CE y se regula por una ley orgánica, esta es, la Ley 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular. De acuerdo con ésta, la iniciativa popular permite que un grupo de ciudadanos presenten una iniciativa para que se regule como ley, pero requerirá de al menos 500.000 firmas acreditativas que deberán ser recogidas en el plazo de 9 meses, excepto en el caso de iniciativas que traten materias tributarias, propias de ley orgánica o internacionales, en estos casos la iniciativa legislativa popular no procederá. Será la mesa del congreso quien comprobará la documentación y se pronunciará en el plazo de 15 días sobre su adecuación<sup>61</sup>.

En la práctica la iniciativa popular carece de utilización. La falta de participación ciudadana mediante el uso de la iniciativa popular se puede deber al hecho de que aun presentando la iniciativa popular con todos los requisitos exigidos, no culmine con la adopción de ésta, sino que será el Congreso el que decida la aprobación o no de la iniciativa, no teniendo obligación de aprobar y siendo muy poco efectivo el trabajo de recogida de firmas.<sup>62</sup>

Como podemos observar en la siguiente tabla, en España hasta 2016 se presentaron un total de 142 iniciativas populares, pero sólo dos ellas han sido aprobadas<sup>63</sup>.

<b>INICIATIVAS LEGISLATIVAS POPULARES PRESENTADAS AL CONGRESO HASTA 2016<sup>64</sup></b>	142
<b>INICIATIVAS LEGISLATIVAS POPULARES APROBADAS<sup>65</sup></b>	2

Tabla 1. Fuente: elaboración propia

Las iniciativas aprobadas son las siguientes: La iniciativa legislativa popular que se presentó para que la tauromaquia fuera regulada como “patrimonio cultural”, siendo aprobada por sí sola con modificaciones y la iniciativa legislativa popular sobre la

<sup>60</sup> Constitución Española, BOE, 27 de Diciembre de 1978, núm. 311, cit: art 87

<sup>61</sup> Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, cit art 87.3

<sup>62</sup> “Ciudadano Kleenex” Programa Salvados, La Sexta, 2013

<sup>63</sup> Congreso de los diputados “Función legislativa. Iniciativa legislativa popular” Congreso de los diputados, [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?\\_piref73\\_2148295\\_73\\_1335437\\_1335437.next\\_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&FMT=INITXLUS.fmt&DOCORDER=FIFO&OPDEF=Y&QUERY=%281%29.ACIN1.+%26+%28120%29.SINI.&DOCS=26-50](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&FMT=INITXLUS.fmt&DOCORDER=FIFO&OPDEF=Y&QUERY=%281%29.ACIN1.+%26+%28120%29.SINI.&DOCS=26-50)

<sup>64</sup> Datos extraídos de la página oficial del Congreso de los Diputados

<sup>65</sup> Datos extraídos de la página oficial del Congreso de los Diputados

reclamación de deudas en comunidades de propietarios. Se trataba de una ley de propiedad horizontal que obligaría a pagar a los vecinos morosos. Esta iniciativa fue subsumida<sup>66</sup>.

Aunque no han sido aprobadas, destacamos otras dos iniciativas populares, que, obtuvieron un gran apoyo y fueron un tanto polémicas. Estas son: la iniciativa popular que pedía prohibir el matrimonio homosexual. Consiguió un millón y medio de firmas llegando a votar en el Congreso, pero sin salir a adelante. La otra iniciativa popular a destacar es sobre la dación en pago. En 2013 casi un millón y medio de personas, llevaron al Congreso una iniciativa a favor de la dación en pago. El Congreso la aprobó, sin embargo, los promotores de la iniciativa decidieron retirarla ya que según ellos, el texto aprobado no tenía nada que ver con el presentado.

Sabiendo que tan solo dos iniciativas populares han sido aprobadas, nos surge plantearnos si es éste el motivo de la poca utilización de la iniciativa popular. Hay quien se plantea reducir las firmas necesarias (500.000) a la mitad con el fin de poder llevar a cabo más iniciativas y por consiguiente participar más en la vida política. Sin embargo, muchas de las iniciativas legislativas populares llevadas a cabo si contaban con las firmas necesarias, pero no han sido aprobadas, pudiendo no ser el requisito de las firmas el causante<sup>67</sup>.

Podemos relacionar el déficit de participación con la percepción que la ciudadanía tiene acerca de este y otros mecanismos de participación ciudadana. Esto es, el pensamiento de que la voz del pueblo no se escucha en el parlamento, siendo además casi inútiles y llenas de trabas las herramientas que la ciudadanía tiene para participar en las decisiones políticas. Sin embargo, la causa también podría estar relacionada con un desinterés, es decir, un cierto desapego o alejamiento de los ciudadanos con respecto a la política y la participación en ella. Nos encontraríamos así ante una falta de participación derivada del desinterés hacia la política, percepciones de ineficacia ante la política y los políticos, impotencia, indiferencia, etc.

#### **IV. DEMOCRACIA DIRECTA EN ESPAÑA: ÁMBITO AUTONÓMICO**

##### **1. DEMOCRACIA DIRECTA A NIVEL AUTONÓMICO**

---

<sup>66</sup> Congreso de los diputados “Función legislativa. Iniciativa legislativa popular” Congreso de los diputados.

<sup>67</sup> “¿Sirven para algo las iniciativas legislativas populares?” Más Vale Tarde, La sexta, 2017

La participación ciudadana en las Comunidades autónomas se configura a través de los Estatutos de Autonomía. En ellos podemos diferenciar entre iniciativa popular y referéndum.

Para saber con más detalle cómo se presentan estos mecanismos a nivel autonómico y sus diferencias respecto al nivel estatal, pasaremos a desarrollar en primer lugar la iniciativa legislativa y a continuación el referéndum autonómico.

### 1.1 INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

A nivel autonómico, las Comunidades Autónomas también han previsto la iniciativa legislativa popular<sup>68</sup>. Esta figura se regula en los respectivos estatutos de autonomía y se desarrolla en sus respectivas leyes autonómicas.

Todas las Comunidades, a excepción de Cataluña y la Rioja, establecen en sus estatutos que la iniciativa legislativa corresponde respectivamente al Parlamento, las Cortes o les Corts, a los diputados y a la Junta, Junta General, Gobierno o Consell.

Todos los estatutos disponen que la titularidad de la iniciativa popular recae en los ciudadanos que cumplen con una serie de condiciones (mayoría de edad, vecindad administrativa, y en algunos casos se exige que estén inscritos en el censo). A excepción del Estatuto de Extremadura<sup>69</sup>, las Comunidades Autónomas determinarán la cantidad mínima de firmas que deben garantizar la iniciativa<sup>70</sup>. Por ejemplo, en el caso de la Comunidad Valenciana el número de firmas requerido es de 10.000<sup>71</sup>.

Los estatutos fijan como materias excluidas de la iniciativa popular, las referentes a la organización territorial o a organización institucional, las que no sean de competencia exclusiva autonómica, las de materia presupuestario o tributaria y las que se refieren a la planificación general de la Comunidad Autónoma. En algunos estatutos, estas materias no son las únicas que se excluyen de la iniciativa popular<sup>72 73</sup>.

---

<sup>68</sup> Castilla y León no habían previsto esta figura en sus estatutos hasta la reforma estatutaria ejecutada por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León

<sup>69</sup> Extremadura, es la única Comunidad Autónoma que fija el porcentaje de firmas para garantizar una iniciativa popular, que es del 5%. Las otras Comunidades determinan el número de firmas necesarias.

<sup>70</sup> Vicente Cabedo, *“Las Dos Generaciones de Leyes Autonómicas Sobre La Iniciativa Legislativa Popular. El Caso de La Comunitat Valenciana: (The Two Generations of Regional Laws on the Popular Legislative Initiative. The Case of Valencian Community)”*, *Oñati Socio-Legal Series* 7, núm 5, 2017, pp.1082–1115. p.1086, 1088

<sup>71</sup> Generalitat Valenciana, DOGV “Ley 10 / 2017 , de 11 de Mayo , Por La Que Se Regula La Iniciativa Legislativa Popular Ante Les Corts .,”

<sup>72</sup> En Castilla y León también quedan excluidas las materias referentes a derechos fundamentales y libertades públicas. En la Comunidad Valenciana, Aragón, La Rioja, Canarias y País Vasco queda excluida la reforma del Estatuto de Autonomía. ect



En la práctica, la iniciativa popular ha sido utilizada a menudo por algunas Comunidades Autónomas, en otras el uso de éste mecanismo ha sido nulo o prácticamente nulo.

Con tal de entender esta desigual participación, en la siguiente tabla mostramos cuales son las firmas necesarias para llevar a cabo una iniciativa legislativa popular y que porcentaje refleja respecto a la población total.

<b>COMUNIDADES</b>	<b>FIRMAS NECESARIAS<sup>74</sup></b>	<b>Población total<sup>75</sup></b>	<b>%</b>
ANDALUCÍA	40.000	8.414.240	0,48
ARAGÓN	12.000	1.319.291	0,91
ASTURIAS	10.000	1.022.800	0,98
BALEARES	7.500	1.149.460	0,65
CANARIAS	15.000	2.153.389	0,70
CANTABRIA	4.000	581.078	0,69
CASTILLA Y LEÓN	25.000	2.399.548	1,04
CASTILLA-LA MANCHA	20.000	2.032.863	0,98
CATALUÑA	50.000	7.675.217	0,65
COMUNITAT VALENCIANA	10.000	5.003.769	0,20
EXTREMADURA	Representen al menos el 5% del censo electoral	1.067.710	
GALICIA	10.000	2.699.499	0,37
MADRID	50.000	6.663.394	0,75
MURCIA	10.000	1.493.898	0,67
NAVARRA	5.000	654.214	0,76
PAÍS VASCO	10.000	2.207.776	0,45
LA RIOJA	6.000	316.798	1,89

Tabla 2. Fuente: elaboración propia

<sup>73</sup> Vicente Cabedo, *“Las Dos Generaciones de Leyes Autonómicas Sobre La Iniciativa Legislativa Popular. El Caso de La Comunitat València...cit.,1088*

<sup>74</sup> Datos extraídos de cada Ley autonómica reguladora de la iniciativa popular

<sup>75</sup> Datos extraídos del INE

Ciertas Comunidades como Galicia posee un elevado número de iniciativas populares presentadas<sup>76</sup>, esto puede deberse al número de firmas exigido para la presentación de iniciativas, ya que representan un porcentaje inferior a la media<sup>77</sup>. Sin embargo, la Comunidad Valenciana aun presentando el porcentaje más inferior, no ha llevado a cabo ninguna iniciativa popular<sup>78</sup>. Además comunidades como Canarias y Cataluña poseen también un elevado número de iniciativas populares presentadas, (13 en Cataluña<sup>79</sup>, y 26 en Canarias<sup>80</sup>), no obstante, su porcentaje de firmas requeridas no destaca por ser inferior, pero en este caso la explicación es simple, son unas de las comunidades que presentan la mayor parte de iniciativas populares aprobadas<sup>81</sup>.

Entendemos, que esta desigual participación puede deberse al número de firmas exigido por la comunidad, pero, son muchas otras las causas que pueden originar una mayor participación en unas comunidades respecto a otras, desde el índice de iniciativas populares aprobadas, hasta la cultura participativa de la comunidad.

## 1.2 REFERÉNDUM AUTONÓMICO

Nuestra Constitución Española, prevé como referéndums de ámbito autonómico los de ratificación de iniciativa autonómica, aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía elaborados de acuerdo con el artículo 151 y 152 de la Constitución.

Los Estatutos que se elaboran de acuerdo con estos artículos son, el de Andalucía que fue el único que consiguió aprobar su Estatuto de Autonomía siguiendo todos los preceptos del artículo 151 CE y los de Cataluña, País Vasco y Galicia que al haber accedido a un Estatuto de Autonomía durante la II República y ser por tanto consideradas “comunidades históricas”, pudieron acogerse a la disposición transitoria

---

<sup>76</sup> Galicia ha presentado un total de 19 iniciativas legislativas populares de acuerdo con los datos proporcionados por la página del parlamento de galicia [https://www.parlamentodegalicia.es/Buscador/Xeral?txtBusca=iniciativa%20legislativa%20popular&dataDesde=01%2F01%2F2000&dataDesde\\_submit=&dataAta=01%2F01%2F2020&dataAta\\_submit=&lista=0](https://www.parlamentodegalicia.es/Buscador/Xeral?txtBusca=iniciativa%20legislativa%20popular&dataDesde=01%2F01%2F2000&dataDesde_submit=&dataAta=01%2F01%2F2020&dataAta_submit=&lista=0)

<sup>77</sup> Vicente Cabedo, *“Las Dos Generaciones de Leyes Autonómicas Sobre La Iniciativa Legislativa Popular. El Caso de La Comunitat València...cit.,1089*

<sup>78</sup> Corts Valencianes, “Corts Valencianes Iniciaivas Legislativas,” n.d., [https://www.cortsvalecianas.es/ca-va/activitat/iniciativa?field\\_newsletter\\_date\\_value=2000-01-01&field\\_newsletter\\_date\\_value\\_1=2020-01-01&field\\_taxon\\_initiative\\_target\\_id=13&items\\_per\\_page=10&op=Cercar](https://www.cortsvalecianas.es/ca-va/activitat/iniciativa?field_newsletter_date_value=2000-01-01&field_newsletter_date_value_1=2020-01-01&field_taxon_initiative_target_id=13&items_per_page=10&op=Cercar).

<sup>79</sup> Parlament de Ctalunya, “Proposicions de Llei d’iniciativa Legislativa Popular,” n.d., [https://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/iniciatives-legislatives/iniciativa-legislativa-popular-ilp/index.html?p\\_pagina=1&p\\_fw=](https://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/iniciatives-legislatives/iniciativa-legislativa-popular-ilp/index.html?p_pagina=1&p_fw=).

<sup>80</sup> Parlamento de Canarias, “Consulta de Tramitación de Iniciativas Parlamentarias,” n.d., <https://www.parcn.es/iniciativas/index.py>.

<sup>81</sup> Vicente Cabedo, *“Las Dos Generaciones de Leyes Autonómicas Sobre La Iniciativa Legislativa Popular. El Caso de La Comunitat València...cit.,1088*

segunda de la CE y ser elaborados de acuerdo con los artículos antes señalados, a excepción del artículo 151.1 CE ya que se les exime de cumplir los requisitos de éste. Además de los procesos de ratificación, aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía elaborados de acuerdo con el artículo 151 y 152 de la Constitución donde se permite la intervención del referendo, se exigirá llevar a cabo un referéndum de carácter autonómica en el caso de una posible incorporación de Navarra al País Vasco (dispuesto en la disposición transitoria cuarta de la Constitución)<sup>82</sup>

Es por ello, que en la historia de España se han celebrado sólo los siguientes referéndums a nivel autonómico<sup>83</sup> :

- El de ratificación de la iniciativa autonómica de Andalucía
- El de aprobación del Estatuto de Autonomía para el País Vasco
- El de aprobación del Estatuto de Autonomía para Cataluña
- El de aprobación del Estatuto de Autonomía para Galicia
- El de aprobación del Estatuto de Autonomía para Andalucía
- El de aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía para Cataluña
- El de aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía

Queda abierta la cuestión de si es posible llevar a cabo otra modalidad de referéndum autonómico fuera de los de reforma de los estatutos de Cataluña, Galicia, País Vasco y Andalucía<sup>84</sup>. Si bien, la Constitución Española no señala de forma explícita esta posibilidad, los constitucionalistas creen que sí admite la posibilidad de otras modalidades de referéndum autonómico, basándose para ello en lo dispuesto en el artículo 149.1 CE. La exigencia de obtener la aprobación del Gobierno para la celebración de referendos (art 149.1.32), no puede referirse a los referéndums previstos constitucionalmente, sino que debe ir destinada a referéndums de ámbitos autonómico<sup>85</sup>.

Sin embargo, la Ley sobre Regulación de las distintas Modalidades de Referéndum<sup>86</sup>, no menciona los referéndums autonómicos, al margen de los referidos a la

---

<sup>82</sup> GARRIDO LOPEZ, E. SÁENZ ROYO., "Referéndums y Consultas Populares En El Estado Autonómico," en Carlos Garrido López y Eva Sáenz Royo (coord) El referéndum autonómico y la peculiaridad Española, Marcial Pons, 2019, pp.6-23, en p.16

<sup>83</sup> Constitución Española "Referendos" Constitución Española, <https://app.congreso.es/consti/elecciones/referendos/index.htm>

<sup>84</sup> "7. *Democracia Directa En España...*" cit., p.88

<sup>85</sup> GARRIDO LOPEZ, E. SÁENZ ROYO., "Referéndums y Consultas Populares...cit., p.17-18

<sup>86</sup> Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum

construcción del Estado de Autonomía<sup>87</sup>, no obstante, el hecho de que ley no lo mencione no significa que estén vetadas. *“Esta omisión debe interpretarse como que la ley no ha querido interponer ningún obstáculo a su regulación por ley autonómica”*<sup>88</sup>.

Algunos Estatutos de Autonomía han optado por regular ciertas formas de referéndum territorial. Varias Comunidades han llevado a cabo en sus estatutos, competencias sobre consultas populares por vía de referéndum, es el caso de País Vasco, Murcia y Extremadura. Y además el Tribunal Constitucional considera que a pesar de las limitaciones de la Ley sobre Regulación de las distintas Modalidades de Referéndum y de la Constitución, éstas no pueden excluir la regulación autonómica de las consultas populares mediante referéndum<sup>89</sup>.

La interpretación de esta modalidad de referéndum ha creado debate en torno a algunas cuestiones. Por ejemplo, si es necesario que se prevea estatutariamente y de forma expresa las competencias sobre “consultas referendarias” para posibilitar la celebración de referéndums por las Comunidades Autónomas o si solo bastase con que la Ley sobre Regulación de las distintas Modalidades de Referéndum lo previera. También se cuestiona si una vez hecha esa previsión genérica a nivel estatal, la ley autonómica pudiera regular y complementar el procedimiento de estos referéndums siempre que no tratasen asuntos que se encontraran fuera de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas, ni asuntos resueltos por el poder constituyente<sup>90</sup>.

#### **A) EL REFERÉNDUM CATALÁN**

La problemática del proceso catalán y sus movimientos identitarios se remonta muchos años atrás. No obstante, estableceremos el punto de partida en la Sentencia 31/ 2010 de 28 de junio del Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad del Estatuto de Cataluña.

En 2006, se publicó la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, siendo recurrido por más de cincuenta diputados del partido popular que acusaban al nuevo texto de inconstitucional. La sentencia del TC invalidó algunos preceptos del Estatuto catalán, relacionados con la identidad, la financiación, otros tanto sobre la organización

---

<sup>87</sup> GARRIDO LOPEZ, E. SÁENZ ROYO., “Referéndums y Consultas Populares...cit., p.17-18

<sup>88</sup> “7. Democracia Directa En España...” cit., p.88

<sup>89</sup> GARRIDO LOPEZ, E. SÁENZ ROYO., “Referéndums y Consultas Populares...cit., p.17-18

<sup>90</sup> GARRIDO LOPEZ, E. SÁENZ ROYO., “Referéndums y Consultas Populares...cit., p.18

del poder judicial en Cataluña, etc. Propiciando protestas en contra del resultado de la sentencia.

Comienza así una ola de protestas, negociaciones e intentos de pactos.

Tras los intentos de negociar por parte de Cataluña, un acuerdo con el Congreso que le permita vía el art 150.2 CE<sup>91</sup> realizar una consulta mediante la iniciativa legislativa autonómica, el 8 de abril de 2014, el Congreso de los Diputados votó mayoritariamente en contra de otorgar competencia a Cataluña para la realización de una consulta. Sin embargo, meses más tarde el Parlament de Cataluña aprueba una ley<sup>92</sup> que favorece una consulta popular no referendaria en Cataluña y un proceso de participación ciudadana con fecha para el 9 de noviembre (2014). Como era de esperar, el Gobierno presentó un recurso de inconstitucionalidad contra la ley del parlament, que supone la suspensión de la vigencia del texto recurrido. Sin embargo, la consulta del 9N se celebra<sup>93</sup>.

Estos actos dieron lugar, a distintas sentencias. Estas sentencias hacen referencia a la inconstitucionalidad de la ley de consultas populares no referendarias<sup>94</sup>, al decreto de convocatoria de la consulta del 9 de Noviembre<sup>95</sup> y al proceso participativo que tuvo lugar a pesar de la suspensión por parte del TC<sup>96 97</sup>.

La siguiente fecha significativa, es el referéndum catalán que tiene lugar el 1 de octubre de 2017 aunque sin garantías legales, ya que este referéndum, se celebra a pesar de la suspensión por parte del TC de la ley del Parlamento de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum. Estos actos, dan lugar a una sentencia que juzga las actuaciones llevadas a cabo por el gobierno y por la administración catalana.

La Sentencia que proclamaba la inconstitucionalidad de la ley del parlament para la celebración de un referéndum señala, que la ley catalana vulnera la Constitución ya

---

<sup>91</sup> El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

<sup>92</sup> La ley catalana 10/2014, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana

<sup>93</sup> Andrés Boix Palop, *“El Conflicto Catalán y La Crisis Constitucional Española Una Cronología,” El Cronista Del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm 71–72, 2017, pp.172–781. p176

<sup>94</sup> SENTENCIA 31/2015, de 25 de febrero

<sup>95</sup> SENTENCIA 32/2015, de 25 de febrero

<sup>96</sup> SENTENCIA 138/2015, de 11 de junio

<sup>97</sup> JM Castellá Andreu, *“Consultas Populares No Referendarias En Cataluña. ¿Es Admisible Constitucionalmente Un TERTIUM GENUS Entre Referéndum e Instituciones De participación ciudadan?”* Revista Aragonesa de la Administración pública, 2013, pp. 121-155. p.144

que prevé la celebración de un referéndum de carácter autonómico no contemplado ni en la CE ni en la ley orgánica<sup>98</sup> que define las diferentes modalidades de referéndum. Esta sentencia, también califica de pretender limitar la competencia estatal del artículo 149.1.32 CE *“el estado tiene competencia exclusiva sobre la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum”*<sup>99</sup>.

Entendemos, que la participación de los ciudadanos es fundamental para el funcionamiento democrático. No obstante, ésta debe ser utilizada en respeto a la Constitución, a los supuestos, tipos y formas de referéndum que la Constitución establece, sus ámbitos territoriales, los casos en los que puede tener lugar su convocatoria, etc<sup>100</sup>. Sin embargo, pueden ser varias las vías que permitan la realización de un referéndum de carácter legal.

Una de las vías que se proponen, es realizar una reforma de la ley 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. La siguiente vía propuesta es la realización de una ley orgánica que regulara de forma singularizada la celebración de un referéndum en Cataluña, por último, tendríamos la opción de una reforma de la Constitución, que consistiría en la introducción de una nueva disposición adicional a la CE<sup>101</sup>.

## **V. DEMOCRACIA DIRECTA EN ESPAÑA: ÁMBITO LOCAL**

### **1. DEMOCRACIA DIRECTA A NIVEL LOCAL**

La democracia directa en el ámbito local está regulada por una serie de normas generales, comunes y fundamentales. Estas son, la Constitución Española, la Ley 7/1985 del 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, la Ley 57/2003 del 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local y los Estatutos de Autonomía y la legislación autonómica que cada Comunidad Autónoma regula acerca de democracia directa en el ámbito local. Además de esta regulación general, cada localidad regula la participación directa de forma particular en su normativa municipal.

---

<sup>98</sup> Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

<sup>99</sup> SENTENCIA 51/2017, de 10 de mayo (rec: 6847/ 2017)

<sup>100</sup> SENTENCIA 51/2017, de 10 de mayo (rec: 6847/ 2017)

<sup>101</sup> El periódico, “Un Informe de La Generalitat Plantea Dos Vías ‘No Exploradas’ Para Un Referéndum Legal En Catalunya,” 2019, <https://www.elperiodico.com/es/politica/20190327/un-informe-de-la-generalitat-plantea-dos-vias-para-un-referendum-legal-7376708>.

A continuación, explicaremos cuáles son las formas en las que se puede manifestar la democracia directa a nivel local<sup>102</sup>.

### 1.1 EL CONCEJO ABIERTO

El concejo abierto, será una reunión asamblearia de carácter popular, donde se reúnen los ciudadanos de una comunidad, para tratar asuntos de interés común. ésta práctica se realiza únicamente a nivel municipal, por lo que las decisiones que se tomen serán del mismo ámbito competencial<sup>103</sup>.

La figura de concejo abierto tiene tradición histórica. En el primer proyecto de la CE, el concejo abierto venía ya regulado con la denominación de “reuniones”. En el segundo proyecto, se calificará ya de régimen y acabará regulado en su artículo 140<sup>104</sup>.

La figura de concejo abierto es exclusiva del nivel local y aparece regulada en el artículo 140 de la Constitución Española, al señalar al final de éste que *“La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.”* También se ve regulada por su normativa básica, por los usos y costumbres específicos que cada municipio que practica el concejo abierto tenga, incubiendo en todo caso, a las Comunidades Autónomas el desarrollo normativo en el caso de haber aceptado esta competencia en sus respectivos Estatutos de Autonomía<sup>105</sup>.

La ley a la que hace referencia la constitución es la Ley 7/1985 del 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL). Regula la figura de concejo abierto en su artículo 29, el cual fue modificado<sup>106</sup> en 2011.

Antes de su modificación, se obligaba a funcionar en concejo abierto, a *“los municipios con menos de 100 habitantes”*, con la modificación, funcionarán en concejo abierto *“los municipios que tradicional y voluntariamente cuenten con ese singular régimen de gobierno y administración”*. Dicho artículo establece también, que se permite el Concejo Abierto en municipios que, por su localización geográfica, sea aconsejable implantar este régimen para la mejor gestión de los intereses del municipio o por otras circunstancias. Aquellos municipios, que se veían obligados a funcionar en concejo

---

<sup>102</sup> “7. Democracia Directa En España...” cit., p.89

<sup>103</sup> Alfredo Ramírez Nardiz, *“Democracia Participativa. La Experiencia Española Contemporánea”* (tesis doctoral, Departamento de centros jurídicos del Estado, 2009) pp.1-163, p.460

<sup>104</sup> Luis Cosculluela Montaner “EL CONCEJO ABIERTO” REALA, núm 234, pp.199-223. p.200

<sup>105</sup> Alfredo Ramírez Nardiz, *“Democracia Participativa. La Experiencia Española Contemporánea”* (tesis doctoral, Departamento de centros jurídicos del Estado, 2009) pp.1-163, p.461

<sup>106</sup> Modificado por la disposición adicional 1.1 de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

abierto, podrán seguir funcionando con este mecanismo si se decide así por unanimidad en la sesión constitutiva de la Corporación municipal<sup>107</sup>.

Los municipios que se rigen por el Concejo Abierto se gobernarán y administrarán por el alcalde y por una asamblea vecinal compuesta por los electores, indicando finalmente, que estos adaptarán su funcionamiento a los usos y costumbres locales y en fallo a lo que establecen las leyes que cada Comunidad Autónoma dicta sobre régimen local o lo que establece la Ley 7/1985 del 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen<sup>108</sup>.

Cuando hablamos de Concejo Abierto, es importante hacer mención a dos normas: la Ley 5/1985 del 19 de Junio, de Régimen Electoral General y el Reglamento de Organización Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales<sup>109</sup>.

La Ley 5/1985 del 19 de junio, de Régimen Electoral General hace referencia en su artículo 179, que los municipios que funcionen por Concejo Abierto elegirán directamente al alcalde por sistema mayoritario<sup>110</sup>.

Por otro lado, el Reglamento de Organización Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado por el Real Decreto 2568/1986 del 28 de noviembre, desarrolla en su artículo 111 las normas que deberán seguir las asambleas vecinales en régimen de Concejo Abierto. Entre estas normas, establece que las asambleas vecinales, deberán de estar constituidas por al menos una tercera parte de los vecinos que tengan derecho a ello y estando siempre presente en ellas, el presidente y secretario o quienes legalmente le sustituyan. Los acuerdos que se adopten serán por mayoría de votos<sup>111</sup>.

En la práctica, el concejo abierto está cada vez menos presente y tiene menos peso en los municipios de España. En el año 2011 existían más de 1000 concejos abiertos, tras la reforma de la ley electoral, quedan poco más de 100<sup>112</sup>.

---

<sup>107</sup> Ley 7 / 1985 , de 2 de Abril , Reguladora de Las Bases Del Régimen Local. BOE, 2 de abril de 1985, núm 80.

<sup>108</sup> Alfredo Ramírez Nardiz, *“Democracia Participativa. La Experiencia Española Contemporánea”* (tesis doctoral, Departamento de centros jurídicos del Estado, 2009) pp.1-163, p.461

<sup>109</sup> Alfredo Ramírez Nardiz, *“Democracia Participativa. La Experiencia Española Contemporánea”* (tesis doctoral, Departamento de centros jurídicos del Estado, 2009) pp.1-163, p.462

<sup>110</sup> Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, Del Régimen Electoral General, BOE, 19 de Junio de 1985, núm 147.

<sup>111</sup> Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. BOE, 28 de noviembre de 1986, núm 305.

<sup>112</sup> José Precado, “Aquí sí hay listas abiertas,” El País, 23 de Mayo de 2015, sección España



Como podemos observar en la siguiente tabla, 1400 municipios en España tienen 100 o menos habitantes, esto significa que antes de la modificación del artículo 29 de la LRBRL, alrededor de 1400 municipios funcionaban con concejo abierto. Sin embargo, tras la modificación tan solo 104 municipios siguen funcionando con este régimen. La comunidad con más municipios en régimen de concejo abierto es Aragón, sin embargo, en parte se debe a una norma autonómica que posee a pesar de la modificación de la LRBRL, esta es, la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos Abiertos que obliga a los municipios con menos de 40 habitantes funcionar en régimen de concejo abierto<sup>113</sup>.

Dicho hecho, nos lleva a plantearnos por qué tantos municipios han optado por renunciar al concejo abierto. Los municipios y partidarios de no regirse por concejo abierto justifican este rechazo a dificultades para ponerse de acuerdo, una menor agilidad en la toma de decisiones al tratarse de un proceso más largo y complejo, esfuerzo de información y participación, conflictos debido a la diversidad de opiniones políticas, etc<sup>114</sup>. De esto, podemos deducir que la intensidad participativa, es decir, el crecimiento o decrecimiento de la participación, no depende únicamente de quienes inician los procesos participativos sino también de la ciudadanía, ya que realmente son ellos quien decidiendo participar y hacer un uso mayor o menor de los mecanismos de participación harán que la intensidad participativa crezca o decrezca.

COMUNIDADES	MUNICIPIOS CON 100 O MENOS HABITANTES <sup>115</sup>	MUNICIPIOS QUE FUNCIONAN CON CONCEJO ABIERTO <sup>116</sup>
ANDALUCÍA	2	0
ARAGÓN	218	75
ASTURIAS	0	0
BALEARES	0	0
CANARIAS	0	0

<sup>113</sup> Oscar F. Civeta, "104 Municipios Funcionan Aún Con Democracia Directa: Son Los Vecinos Los Que Eligen Al Alcalde," *El Diario*, 2019, [https://www.eldiario.es/aragon/politica/municipios-funcionan-democracia-directa-vecinos\\_0\\_902560194.html](https://www.eldiario.es/aragon/politica/municipios-funcionan-democracia-directa-vecinos_0_902560194.html).

<sup>114</sup> I. Jimeno, "Solo 29 de Los 648 Municipios de Menos de 100 Vecinos Siguen Como Concejo Abierto," *ABC*, 2016, [https://www.abc.es/espana/castilla-leon/abci-solo-29-648-municipios-menos-100-vecinos-siguen-como-concejo-abierto-201609251316\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/castilla-leon/abci-solo-29-648-municipios-menos-100-vecinos-siguen-como-concejo-abierto-201609251316_noticia.html).

<sup>115</sup> Datos del INE

<sup>116</sup> Datos del diario.es

([https://www.eldiario.es/aragon/politica/municipios-funcionan-democracia-directa-vecinos\\_0\\_902560194.html](https://www.eldiario.es/aragon/politica/municipios-funcionan-democracia-directa-vecinos_0_902560194.html).)

CANTABRIA	2	0
CASTILLA Y LEÓN	723	12
CASTILLA-LA MANCHA	267	10
CATALUÑA	35	6
COMUNITAT VALENCIANA	24	1
EXTREMADURA	8	0
GALICIA	0	0
MADRID	10	0
MURCIA	0	0
NAVARRA	48	0
PAÍS VASCO	0	0
LA RIOJA	63	0
<b>TOTAL</b>	<b>1400</b>	<b>104</b>

Tabla 3. Fuente: elaboración propia

## 1.2 INICIATIVAS Y CONSULTAS POPULARES

Encontramos otros dos instrumentos de democracia directa: las consultas populares y la iniciativa popular.

El primer instrumento, podemos encontrarlo regulado en la Ley 7/1985, uno de los artículos en el que se regula es el 18.1.f. Dicho artículo viene a decir que los vecinos tendrán el derecho de pedir la consulta popular de acuerdo con lo que establece la ley

<sup>117</sup>

Las consultas populares locales, parten de la disposición adicional de la Ley Orgánica 2/1980 de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum<sup>118</sup>, pero pasan a ser reguladas por la ley 7/1985. Sin embargo, nada dice la Ley 7/1985 sobre el momento en el que ha de oficiarse la consulta popular local, es decir, no nos indica si deberá llevarse a cabo antes de la adopción de decisiones por parte del ayuntamiento o si debería llevarse a cabo después de la adopción de decisiones por

<sup>117</sup> Alfredo Ramírez Nardiz, *“Democracia Participativa. La Experiencia Española Contemporánea”* (tesis doctoral, Departamento de centros jurídicos del Estado, 2009) pp.1-163, p.466 y ss

<sup>118</sup> LEY 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. DISPOSICIÓN ADICIONAL: Las disposiciones de la presente Ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización.

parte del ayuntamiento y con carácter ratificatorio de las mismas. Alfredo Ramírez Nardiz indica *“la evidente importancia que hubiera tenido aclarar este punto para así poder comprender completamente la naturaleza de las consultas populares locales”*.

Cabe destacar que sea cual sea el resultado de una consulta popular, la última palabra la tendrá, en cualquier caso, el Ayuntamiento. Una consulta popular local no es vinculante, por tanto<sup>119</sup>.

El segundo instrumento, aparece también regulado por el artículo 18 de la ley 7/1985. En su apartado "h" señala que los vecinos también tendrán derecho a ejercer la iniciativa popular en los términos previstos en el artículo 70 bis<sup>120</sup>. Este artículo 70 bis reconoce el derecho de aquellos que puedan emitir un voto en las elecciones municipales a presentar iniciativas populares siempre que sea sobre materias de competencia municipal. Para poder presentar dicha iniciativa popular de ámbito local, deberá tener el apoyo de:

- Al menos un 20% de los ciudadanos en aquellos municipios de hasta 5000 habitantes.
  - Un 15% de los ciudadanos en los municipios que oscilan entre 5001 y 20.000 habitantes.
  - Y un 10% de los ciudadanos en los municipios de más de 20.000 habitantes.
- (ley 7/1985)

Cuando se presenta la iniciativa, será el pleno del ayuntamiento quien debate y vota dicha iniciativa.

Si la iniciativa presentada, dañase derechos y obligaciones de contenido económico del ayuntamiento, será necesario un informe del interventor. En el resto de casos de requiera un informe de legalidad del secretario del ayuntamiento<sup>121</sup>.

Un hecho curioso, es que las iniciativas populares de ámbito local pueden llevar incorporadas a la vez una propuesta de consulta popular también de ámbito local. En el caso en que se produzca esto, deberá tramitarse de acuerdo con los procedimientos y requisitos que establece el artículo 71 de la ley 7/1985. Este artículo al que hacemos

---

<sup>119</sup> Alfredo Ramírez Nardiz, *“Democracia Participativa. La Experiencia Española Contemporánea”* (tesis doctoral, Departamento de centros jurídicos del Estado, 2009) pp.1-163, p.466 y ss

<sup>120</sup> Alfredo Ramírez Nardiz, *“Democracia Participativa. La Experiencia Española Contemporánea”* (tesis doctoral, Departamento de centros jurídicos del Estado, 2009) pp.1-163, p.466 y ss

<sup>121</sup> Ley 7 / 1985 , de 2 de Abril , Reguladora de Las Bases Del Régimen Local. BOE, 2 de abril de 1985, núm 80.

referencia nos recuerda que será necesario un acuerdo previo que alcance la mayoría absoluta del pleno del ayuntamiento. Pero, además, nos recuerda que el alcalde necesita el permiso del Gobierno de la Nación para poder realizar una consulta popular en su municipio.

Lo dispuesto en el artículo 71, nos puede recordar y trasladar al artículo 69.2 de la Ley 7/1985, el cual dispone que *“Las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en la utilización de su facultad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley”*<sup>122</sup> (ley 7/1985)

Entendemos, que la Ley 7/1985 busca en los términos del ámbito local la participación ciudadana, permitiendo a los ayuntamientos llevar a cabo mecanismos de democracia directa, pero sometiéndose a ciertos límites.

Desde 1985 y hasta 2010, el Gobierno autorizó 33 consultas populares en distintos municipios<sup>123</sup>. Desde 2010 a 2017, el número de consultas populares aprobadas por el Gobierno ha aumentado a 50. El primer municipio en utilizar este instrumento de participación ciudadana fue Arbúcies en 1986, el cual llevó a cabo una consulta popular para preguntar a los vecinos acerca del ensanchamiento de un puente. Desde entonces y hasta hoy, se han realizado y solicitado multitud de consultas en municipios de España<sup>124</sup>.

Por su polémica, es interesante mencionar a la Comunidad Valenciana, ya que muchos de los municipios pertenecientes a la comunidad, han celebrado varias consultas referentes a la celebración de “els bous al carrer” en fiestas patronales. Como ahora Paterna, Xativa<sup>125</sup>, Tavernes de la Valldigna<sup>126</sup> o Oropesa del Mar<sup>127</sup>. En

---

<sup>122</sup> Alfredo Ramírez Nardiz, *“Democracia Participativa. La Experiencia Española Contemporánea”* (tesis doctoral, Departamento de centros jurídicos del Estado, 2009) pp.1-163, p.503

<sup>123</sup>J. A. Aunión, “El Gobierno ha autorizado 35 consultas en democracia, casi todas municipales” El País, 25 de Octubre de 2014, [https://elpais.com/politica/2014/10/24/actualidad/1414175529\\_233720.html](https://elpais.com/politica/2014/10/24/actualidad/1414175529_233720.html)

<sup>124</sup> Ánder Cortazar “ El Gobierno ha autorizado 50 consultas populares en los últimos 35 años”, El Boletín, 29 de enero de 2018, <https://www.elboletin.com/noticia/158666/nacional/el-gobierno-ha-autorizado-50-consultas-populares-en-los-ultimos-35-anos.html>

<sup>125</sup>Raquel Andrés Durá “Los 'bous al carrer' valencianos se someten al veredicto popular”, La Vanguardia, 1 de septiembre de 2015, <https://www.lavanguardia.com/local/valencia/20150812/54435753042/bous-al-carrer-valencia-consultas-populares.html>

<sup>126</sup> “Tavernes suprime los bous al carrer y el tiro y arrastre y reduce las fiestas patronales” Portaldetuciudad. com, 23 de febrero de 2016,

todos estos municipios, el resultado fue en contra de la celebración de “els bous al carrer”.

En otro municipio de la Comunidad Valenciana, Quartell (Valencia), se celebró una consulta para cambiar el nombre de una calle, que hasta ahora mantenía el del general franquista Miguel Abriat<sup>128</sup>. Quartell, no ha sido el único municipio en realizar una consulta para cambiar el nombre de una calle que hacía referencia a alguna autoridad franquista, son varios los municipios que han seguido la misma línea. Como ahora Cotes (Valencia)<sup>129</sup>, La Oliva (Canarias)<sup>130</sup> o Atienza (Guadalajara)<sup>131</sup>.

Como podemos observar, existe una gran variedad de municipios que hacen uso de la consulta popular, preguntando desde temas relacionados con planeamiento urbanístico o servicios públicos, hasta temas relacionados con fiestas, cambios de denominación de municipios o calles. Además cada vez más municipios se suman a las consultas populares y casi todas las Comunidades Autónomas presentan algún municipio que haya hecho uso de la consulta popular, por lo que, al contrario de lo que ocurre con el Concejo abierto, las consultas populares gozan de continuidad y desarrollo<sup>132</sup>.

---

[https://alzira.portaldetuciudad.com/es-es/noticias/tavernes-suprime-los-bous-al-carrer-y-el-tiro-y-arraastre-y-reduce-las-fiestas-patronales-alzira-006\\_1\\_3\\_578219\\_33.html](https://alzira.portaldetuciudad.com/es-es/noticias/tavernes-suprime-los-bous-al-carrer-y-el-tiro-y-arraastre-y-reduce-las-fiestas-patronales-alzira-006_1_3_578219_33.html)

<sup>127</sup> Paula Agut, “El pueblo de Oropesa vota que no quiere ‘bous al carrer’ en fiestas”, El periódico Mediterráneo, 9 de septiembre de 2003, [https://www.elperiodicomediterraneo.com/noticias/comarcas/pueblo-oropesa-vota-no-quiere-bous-al-carrer-fiestas\\_67480.html](https://www.elperiodicomediterraneo.com/noticias/comarcas/pueblo-oropesa-vota-no-quiere-bous-al-carrer-fiestas_67480.html)

<sup>128</sup> “El Gobierno autoriza a Quartell (Valencia) realizar una consulta popular para cambiar el nombre franquista de una calle” Europa Press, 26 de enero de 2018, <https://www.europapress.es/nacional/noticia-gobierno-autoriza-quartell-valencia-realizar-consulta-a-popular-cambiar-nombre-franquista-calle-20180126163450.html>

<sup>129</sup> “Cotes convocará una consulta popular para cambiar el nombre franquista a una calle”, Levante, 3 de noviembre de 2017 <https://www.levante-emv.com/ribera/2017/11/04/cotes-convocara-consulta-popular-cambiar-nombre-franquista-calle/1636997.html>

<sup>130</sup> “La Oliva eleva a consulta popular el cambio de las calles franquistas” Canarias 7, 31 de octubre de 2018, <https://www.canarias7.es/siete-islas/fuerteventura/la-oliva-eleva-a-consulta-popular-el-cambio-de-las-calles-franquistas-HY5818339>

<sup>131</sup> “Atienza celebrará una consulta por el nombre de una calle a Franco”, ABC, 12 de Septiembre de 2019, [https://www.abc.es/espana/castilla-la-mancha/abci-atienda-celebrara-consulta-nombre-calle-francco-201909121340\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/castilla-la-mancha/abci-atienda-celebrara-consulta-nombre-calle-francco-201909121340_noticia.html)

<sup>132</sup> Ánder Cortazar “El Gobierno ha autorizado 50 consultas populares en los últimos 35 años”, El Boletín, 29 de enero de 2018, <https://www.elboletin.com/noticia/158666/nacional/el-gobierno-ha-autorizado-50-consultas-populares-en-los-ultimos-35-anos.html>

### 1.3 OTRAS VÍAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL: EXPERIENCIAS PRÁCTICAS

Como hemos visto, el concejo abierto las iniciativas y consultas populares son mecanismos que permiten la participación ciudadana en el ámbito local. Pero estas, no son las únicas vías, desde hace algunos años se han ido desarrollando distintas experiencias en materia de participación ciudadana o democracia directa. En este sentido, se han creado los famosos “presupuestos participativos”, concejalías municipales de participación ciudadana, etc.

El ejemplo más utilizado para hablar de democracia directa en el ámbito local es el de Rubí.

Rubí es un municipio de Cataluña, caracterizado por ser un referente de la participación ciudadana, y particularmente de los presupuestos participativos.

La “historia participativa” de Rubí, comienza en 1977 cuando se llevó a cabo una experiencia de intervención participativa de los ciudadanos para que decidieran sobre el uso de suelo de un gran espacio que correspondía con anterioridad al campo de fútbol de la Unión Deportiva de Rubí.

Más adelante, se creó también “El consell dels Infants” con el fin de que los niños pudieran también participar en algunos asuntos del municipio.

Se han llevado a cabo muchas más experiencias de participación ciudadana en el municipio de Rubí, tales como “La asociación del plan estratégico”, el “Forum de Ciudad”, el “Forum 100”, etc convirtiéndose en un referente de la participación ciudadana, pero sin duda, el proyecto que le hizo más popular fue la creación de un modelo de presupuestos participativos.

Este modelo de presupuestos participativos comienza en 2002, y han permanecido hasta la actualidad<sup>133</sup>.

Pero éste, no es el único municipio que ha innovado y ha introducido nuevos mecanismos de participación ciudadana, tenemos los ejemplos de “Castellón de la Plana”, “Puente Genil” y “Castelldefels” entre otros.

En el municipio de Castellón de la Plana, también se llevaron a cabo los presupuestos participativos. En el año 2017, el ayuntamiento de Castellón puso en marcha su primera experiencia en el marco de los presupuestos participativos, mediante una

---

<sup>133</sup> Alfredo Ramírez Nardiz, “*Democracia Participativa. La Experiencia Española Contemporánea*” (tesis doctoral, Departamento de centros jurídicos del Estado, 2009) pp.1-163, p.503

plataforma digital denominada “decidim castelló” con el fin de que los ciudadanos y ciudadanas del municipio pudiesen participar de forma directa en las tomas de decisiones que conciernen al presupuesto.

Los resultados de la experiencia fueron positivos y año tras año se han ido incorporando con ciertas mejoras y modificaciones<sup>134</sup>.

En Puente Genil, municipio de la provincia de Córdoba, se celebraron en el año 2000 unas Jornadas de Participación Ciudadana con el fin de hacer un análisis del movimiento asociativo.

Tras estas Jornadas, se aprobó un Reglamento de Participación Ciudadana que pretendía, facilitar la participación de vecinos y entidades en la gestión municipal, fomentar la vida asociativa, garantizar la igualdad de oportunidades, ahondar en formas de gestión públicas compartidas con la participación amplia de la sociedad civil, entre otros. Con la aprobación del Reglamento se reguló la iniciativa ciudadana, la consulta popular, la participación en el pleno municipal, etc y se crearon órganos de participación, como ahora los Consejos Sectoriales y el Consejo Local de Participación Ciudadana.

Aquí también, se han llevado a cabo los presupuestos participativos. El primer año que se llevaron a cabo, la experiencia no fue satisfactoria, sin embargo, al año siguiente los resultados fueron gratos, esto fue debido a que se simplificó el procedimiento y se introdujo mucha más participación directa por parte de los ciudadanos<sup>135</sup>.

En Castelldefels, municipio de la comarca del Baix Llobregat, se llevó a cabo en el año 1998 un proceso participativo, conocido como “Plan de Acción de la Agenda 21 Local”. Se planteó como un proyecto que recogería aspectos ambientales, sociales y económicos. El objetivo del Plan era conocer cuáles eran las inquietudes, preocupaciones y aspiraciones de los ciudadanos de Castelldefels. Para ello, entrevistaron a líderes de opinión, expertos y a representantes de organizaciones locales y realizaron un prediagnóstico y más adelante un diagnóstico.

El proyecto de la Agenda 21, supuso una experiencia positiva que implicó a la ciudadanía, ya fuera de forma organizada o individual y que les permitió debatir sobre el modelo futuro de ciudad que deseaban.

---

<sup>134</sup> Decidim Castelló, “Bases Presupuestos Participativos,” n.d., [https://decidim.castello.es/more\\_information](https://decidim.castello.es/more_information).

<sup>135</sup> Alfredo Ramírez Nardiz, *“Democracia Participativa. La Experiencia Española Contemporánea”* (tesis doctoral, Departamento de centros jurídicos del Estado, 2009) pp.1-163, p.524

En el año 2001 se constituyó la “Fundación Castelldefels 21” de carácter privado. Esta fundación tiene por objetivo el fomento e impulso de la participación ciudadana en la gestión municipal de Castelldefels y en cualquier proyecto que pueda resultar relevante<sup>136</sup>.

## **CAPÍTULO V LA TECNOLOGÍA PARA FOMENTAR LA DEMOCRACIA DIRECTA**

### **1. TIC Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ESPAÑA**

Las nuevas tecnologías, han propiciado cambios en la democracia. Aparecen nuevas relaciones entre ciudadano y representante político.

Las TIC, han supuesto una oportunidad para la ciudadanía, entendiendo como oportunidad el progreso de la información, comunicación, determinación y participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Las nuevas tecnologías, pueden realmente convertirse en una herramienta de democracia directa. A través de ella se puede fomentar la participación de colectivos que no suelen participar, abrir espacios de participación como ahora foros o chats, permite superar la distancia entre ciudadano y político, etc<sup>137</sup>.

En España, la incorporación de las nuevas tecnologías como mecanismo de participación ciudadana es una realidad. Madrid, Guadalajara o Alzira son algunos de los lugares que han optado por hacer uso de las TIC para fomentar la participación ciudadana<sup>138</sup>.

Madrid, creó la plataforma “Decide Madrid” con el fin de adaptar la participación ciudadana al siglo XXI. Se trata de una web de participación ciudadana que te permite proponer, apoyar, crear propuestas, y decidir por ejemplo en qué gasta el Ayuntamiento su presupuesto<sup>139</sup>.

En el caso de Alzira, en 2015 incorporó la participación 2.0 y las redes sociales con el fin de facilitar y promover la participación de sus vecinos en la gestión municipal. Para ello, aprobó una nueva carta de participación ciudadana que se adaptara a la realidad social<sup>140</sup>. Además también cuenta con un centro de participación ciudadana. Se trata

---

<sup>136</sup> Alfredo Ramírez Nardiz, “*Democracia Participativa. La Experiencia Española Contemporánea*” (tesis doctoral, Departamento de centros jurídicos del Estado, 2009) pp.1-163, p.521

<sup>137</sup> Clelia Colombo, “*Innovación Democrática y TIC, ¿hacia Una Democracia Participativa?*,” Revista de Internet, Derecho y Política, núm 3, 2006, pp.223-236. p.

<sup>138</sup> Federación Española de Municipios y Provincias, “*Gobernanza Participativa Local: construyendo un marco de relación con la ciudadanía*,” 2018.

<sup>139</sup> Ayuntamiento de Madrid “Procesos Participativos”Decide Madrid, <https://decide.madrid.es/procesos>

<sup>140</sup> Federación Española de Municipios y Provincias, “*Gobernanza Participativa Local: construyendo un marco de relación con la ciudadanía*,” 2018.



de un centro o sede que facilita la participación vecinal en los programas municipales, el fomento o apoyo a iniciativas de desarrollo local, etc<sup>141</sup>

Por último Guadalajara, planteó una normativa, para adaptar los órganos tradicionales de participación al uso de las tecnologías.<sup>142</sup>

## **CAPÍTULO VI PRÁCTICA DE LA DEMOCRACIA DIRECTA. SUIZA**

### **1. SUIZA, EL EJEMPLO PRÁCTICO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA**

Cuando hablamos de democracia directa, el ejemplo más empleado es Suiza, ya que nos permite entender cómo se aplica este tipo de democracia. Es considerado como el país más desarrollado en materia de democracia directa.

El sistema de democracia directa en Suiza es un sistema de tradición histórica, ya durante la edad media algunos cantones<sup>143</sup> habían experimentado un sistema democrático directo. Así, Suiza fue configurándose en un sistema de democracia participativa, hasta la actualidad.

Actualmente, su sistema está regulado por la Constitución Federal de 18 de abril de 1999. De acuerdo con dicha constitución suiza cuenta con dos tipos de referéndums, los obligatorios y los facultativos y con la posibilidad de llevar a cabo iniciativas populares.

Los referendos facultativos, no podrán ser citados por el gobierno ni por el parlamento federal, deben solicitarlo 500.000 habitantes u ocho cantones. El referéndum facultativo de suiza no es una simple herramienta de carácter consultorio, sino que su resultado será vinculante, obligando al legislador a cumplir el resultado<sup>144</sup>.

Los referéndums obligatorios se llevarán a cabo para tomar decisiones que conciernen a asuntos constitucionales o a adhesiones a organizaciones internacionales<sup>145</sup>. Su resultado también será vinculante.

Las iniciativas polares, necesitarán de 100.00 firmas y podrán reformar la Constitución o modificar, derogar o adoptar una norma legislativa federal o una disposición

---

<sup>141</sup> Generalitat Valenciana “Centros de Participación ciudadana” Generalitat Valenciana, <http://www.inclusio.gva.es/es/web/s.sociales/centros-de-participacion-ciudadana783>

<sup>142</sup> Ayuntamiento de Guadalajara “Foros Sociales”. Ayuntamiento de Guadalajara, <https://www.guadalajara.es/es/ayuntamiento/participacion/foros-sociales/>

<sup>143</sup> Los cantones son entidades territoriales que subdividen a un municipio, una provincia, un departamento u otro tipo de distrito. En suiza distinguen entre estado, cantones (que harían referencia a las CCAA) y las comunas (que harían referencia a los municipios)

<sup>144</sup> Alfredo Ramírez Nardiz, “*Democracia Participativa. La Experiencia Española Contemporánea*” (tesis doctoral, Departamento de centros jurídicos del Estado, 2009) pp.1-163, p.165

<sup>145</sup> Patricia Rodríguez-Patrón, “*El Consejo de Estados Suizo*”, Fundación Manuel Giménez Abad, núm, pp.1-44. p.

constitucional<sup>146</sup>. La propuesta se debatirá por el Parlamento y el gobierno y serán decididas por el pueblo<sup>147</sup>. Sin embargo, el gobierno puede calificar de inválidas, retrasar o presentar un anteproyecto ante una iniciativa, si bien, no deja de ser un progreso en cuanto a la integración de los ciudadanos en el sistema político<sup>148</sup>.

Además de estas herramientas, a nivel local también cuenta con el llamado “landsgemeinde” que significa asamblea de la comunidad. Estas asambleas se remontan a más de 600 años y se han mantenido desde entonces. Consiste en una asamblea anual, donde los ciudadanos de los cantones se reúnen para llevar a cabo votaciones de leyes, decretos y el nombramiento de cargos públicos.

A simple vista, podríamos decir, que los mecanismos de participación ciudadana son muy semejantes a los utilizados en España, pero la verdadera diferencia no radica en el instrumento, sino en cómo se utiliza. En Suiza, se vota entre 4 o 5 veces al año sobre referéndums o iniciativas populares, que además tienen carácter vinculante. A diferencia que en España, en Suiza, los referendos e iniciativas populares ocupan el centro del sistema político<sup>149</sup>.

Dicho esto, es importante plantearse qué resultados y efectos tiene la democracia directa en el sistema político suizo.

A pesar de ser uno de los países más democráticos, la participación directa de los ciudadanos ha llevado en ocasiones a resultados un tanto polémicos. Esto, nos hace cuestionarnos el hecho de que la participación ciudadana pueda provocar anomalías. En 1959 mediante referéndum, se votó en contra de otorgar a las mujeres el derecho a voto<sup>150</sup>. Otro referéndum cuyo resultado fué polémico, condujo a la expulsión de todos los extranjeros que cometiesen delitos graves. Los resultados de los referendos e iniciativas, además de no ser en muchas ocasiones representativos debido a que las tasas de participación son muy desiguales, pueden llevar a pensar, que tanta participación ciudadana puede perjudicar especialmente a las minorías, convirtiendo

---

<sup>146</sup> Alfredo Ramírez Nárdiz, “*Democracia Participativa. La Experiencia Española Contemporánea*” (tesis doctoral, Departamento de centros jurídicos del Estado, 2009) pp.1-163, p.165

<sup>147</sup> Patricia Rodríguez-Patrón, “*El Consejo de Estados...cit.,p.*”

<sup>148</sup> Eva Sáenz Royo, “LA REGULACIÓN Y LA PRÁCTICA DEL REFERÉNDUM EN SUIZA : UN ANÁLISIS DESDE LAS CRÍTICAS A LA INSTITUCIÓN DEL REFERÉNDUM The Regulation and Practice of the Referendum in Switzerland : An Analysis of Criticisms of the Institution,” *Revista de Estudios Políticos*, núm 171, 2016, pp. 71-104. p.79

<sup>149</sup> “Ciudadano Kleenex” Programa Salvados, La Sexta, 2013

<sup>150</sup> El derecho a voto de las mujeres, no se hizo efectivo hasta 1970

un sistema muy democrático en algo que se aleja de la democracia<sup>151</sup>. Por tanto, ¿el solo derecho de participación garantiza una democracia?

La participación ciudadana en la vida política es sinónimo de democracia. Posiblemente, el “signo” más representativo de un Estado democrático, sea la libre expresión ciudadana, no obstante, esta debe hacerse con la adopción de ciertas medidas mínimas como ahora respetar los derechos humanos y fundamentales, proteger el desarrollo humano y la cultura política.

## **CONCLUSIONES:**

1. El concepto democracia no es un concepto unívoco y sencillo. Los autores vienen dando significados muy diversos al concepto de democracia. La democracia directa tal y como se concebía en Atenas no tiene cabida en la actualidad, debido a los progresos sociales y democráticos. La democracia directa se originó cuando no existían la mayoría de construcciones sociales actuales ni los derechos fundamentales.
2. La democracia directa presenta principalmente dos formas de existencia. La primera se presenta como sistema político o forma de Estado, se da una intervención ciudadana inmediata. La segunda, se presenta como técnica de participación ciudadana, es decir como una forma de solucionar el problema de la participación de la ciudadanía a la hora de tomar decisiones públicas.
3. La democracia directa se basa en la participación ciudadana, la cual se hace efectiva a través de mecanismos jurídicos y su finalidad no es sólo aproximar el gobierno a los ciudadanos, sino permitir a la ciudadana opinar e influir en la toma de decisiones políticas, colaborar en la gestión y desarrollo, controlar a los gobernantes y someterlos a una mayor transparencia entre otras. Los principales mecanismos de participación ciudadana son, el referéndum, la iniciativa legislativa popular y la revocación del mandato.
4. En España estos mecanismos de participación ciudadana podemos encontrarlos en tres niveles: estatal, autonómico y municipal. En el ámbito estatal, estos instrumentos se encuentran limitados y con un crecimiento totalmente detenido. Las leyes que regulan los mecanismos de participación ciudadana, así como la Constitución se quedan obsoletas, la reforma de estos instrumentos es escasa y no aportan novedades que supongan la aparición de nuevos instrumentos de participación o la regulación diferente de los ya

---

<sup>151</sup> “Ciudadano Kleenex” Programa Salvados, La Sexta, 2013

existentes. Apenas se han celebrado un total de 4 referéndums y se han aprobado un total de 2 iniciativas populares frente a 142 presentadas.

5. En el ámbito autonómico, la participación ciudadana está más presente que en el ámbito nacional, y ha experimentado en los últimos tiempos un notable crecimiento. Sin embargo, en ocasiones la utilización de instrumentos de participación en el ámbito autonómico, está más ligada a la polémica política que a un cierto avance, como es el caso de Cataluña.
6. En el ámbito local, los instrumentos de participación ciudadana son cada vez más utilizados y cada vez más municipios adoptan la práctica de procesos participativos. Es sin duda el nivel donde mayor democracia directa se produce, seguramente motivado por el menor tamaño de su Administración y su mayor cercanía al ciudadano contando con instrumentos muy útiles de democracia directa como los presupuestos participativos, las consultas populares y el funcionamiento en régimen de Concejo Abierto. Sin embargo, a pesar de los avances participativos en el ámbito local, la figura del concejo abierto ha perdido peso con el paso del tiempo. Tras la reforma en 2011 de la LRBRL que elimina la obligatoriedad de regirse por concejo abierto a los municipios de menos de 100 habitantes, la mayoría de ayuntamientos no han llevado a cabo la solicitud para mantenerse en régimen de concejo abierto, por lo que pasan automáticamente al régimen de funcionamiento ordinario a través de democracia representativa. Las dificultades en el proceso de participación y la dejadez ha llevado casi a la desaparición de uno de los instrumentos más representativos de la democracia directa en España. Antes de la reforma de 2011 funcionaban en régimen de Concejo Abierto más de 1.000 municipios tras la reforma únicamente funciona en este régimen apenas 100. Por el contrario los presupuestos participativos y las consultas populares han experimentado un auge. Son cada vez más los municipios que utilizan el instrumento de los presupuestos participativos como Rubí, Castedefells, Puente Genil o Castellón de la Plana. En cuanto a las consultas populares desde 1985 y hasta 2010, el Gobierno autorizó 33 consultas populares en distintos municipios . Desde 2010 a 2017, el número de consultas populares aprobadas por el Gobierno ha aumentado a 50. Las consultas populares se utilizan para pedir la opinión a la población en temas muy variados desde el planeamiento urbanístico y servicios públicos, hasta temas relacionados con fiestas, cambios de denominación de municipios o calles. En la Comunidad Valenciana es significativa su utilización

en relación a la celebración o no en las fiestas patronales dels “Bous al carrer” como por ejemplo en los municipios de Paterna, Xativa, Tavernes de la Valldigna o Oropesa del Mar.

7. La revolución tecnológica, ha dado lugar a un nuevo instrumento de participación ciudadana que permite participar de forma activa y directa en los asuntos públicos mediante plataformas digitales.
8. Entre los países europeos en los que se da una mayor utilización de la democracia directa destaca Suiza. El sistema democrático suizo, es fruto de su cultura política y su tradición histórica. Los instrumentos de participación utilizados en Suiza hacen de su sistema político uno de los más desarrollados, sino el que más, en participación directa. El sistema político de Suiza es uno de los más representativos de la democracia, y en especial de la democracia directa. Sin embargo, a pesar de ser un país muy democrático su sistema no es perfecto y también presenta anomalías, ya que, el principio de mayoría en el que se apoya la democracia directa pone en peligro los derechos de las minorías.

¿Es la democracia directa una utopía?

Si entendemos la democracia directa en su sentido radical, podríamos hablar de utopía. Ya nos somos la pequeña ciudad de la vieja Atenas, en donde todos se escuchaban y se conocían. El mundo ha evolucionado, y con él las sociedades, pero esto, no tiene por qué llevarnos exclusivamente a una sociedad de representantes y representados.

Si los aspectos sociales y culturales se han transformado, es lógico pensar que la idea de democracia directa también ha experimentado cambios. La práctica de la democracia directa puede tomarse como una utopía, no obstante, dentro de este sistema se han confeccionado diversos mecanismos de participación. Ya se señalaba al inicio de la investigación, la doble existencia de la democracia directa. Una de ellas es la intervención ciudadana inmediata. En este caso la democracia directa se presenta como forma de Estado o sistema político. El otro modo en la que se puede presentar, es tan sólo como una forma de solucionar el problema de la participación de la ciudadanía a la hora de tomar decisiones públicas. En este caso diremos que la democracia directa no se presenta como sistema político sino como técnica de participación ciudadana.

El progreso, nos permite crear nuevas formas de democracia directa que tienen la potencialidad de contribuir significativamente a una revolución democrática. Es el caso

de el progreso tecnológico, que permite retornar a la democracia directa. El aumento de la población desbordó el sistema ateniense. Hoy la tecnología, permite a los ciudadanos votar simultáneamente y en poco tiempo.

Concluimos así, que la democracia directa es posible, pero es necesario la continuación y desarrollo de los instrumentos participativos para posibilitar su evolución.

## BIBLIOGRAFÍA:

- ÁLVAREZ VÉLEZ, M. ISABEL. "La Participación Directa de Los Ciudadanos En La Constitución Española y Las Consultas Populares En El Ámbito Estatutario." *Revista de Derecho Político*, núm. 96, 2016
- AGUADO RENEDO CÉSAR y ARAGÓN REYES MANUEL, *Temas Básicos de Derecho Constitucional Tomo I, Estado Constitucional y Fuentes Del Derecho*, Civitas, Madrid.
- B. RODRÍGUEZ y P. FRANCÉS. "Filosofía Política II. Tema I." Granada, 2010.
- BENZO MAESTRE, FERNANDO. "Referendum Consultivo En La Constitución Española." *Anales de La Real Academia de Doctores de España*, núm 11, 2007
- CABEDO MALLOL, VICENTE, "Las Dos Generaciones de Leyes Autonómicas Sobre La Iniciativa Legislativa Popular. El Caso de La Comunitat Valenciana: (The Two Generations of Regional Laws on the Popular Legislative Initiative. The Case of Valencian Community)." *Oñati Socio-Legal Series* 7, núm. 5, 2017
- CABELLO FERNANDEZ MARIA DOLORES, "*Democracia Directa e Iniciativa Legislativa Popular*" Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017
- CARRASCO DURÁN, MANUEL, "Referéndum versus Consulta." *Revista de Estudios Políticos*, núm. 160, 2013
- COLOMBO, CLELIA. "Innovación Democrática y TIC, ¿hacia Una Democracia Participativa?" *IDP: Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 3, 2006
- CUESTA MARÍA, JOAN FONT, ERNESTO GANUZA, BRAULIO GÓMEZ, Y SARA PASADAS. "¿Cómo Sería Una Opinión Pública Informada?" *Boletín CIS*, núm. 2668, 2008
- DÍAZ REVORIO, FRANCISCO JAVIER, "Democracia, Representación y Participación Ciudadana, a La Búsqueda de Un Equilibrio Que La Constitución No Logró." *Revista de Derecho Político*, núm 101, 2018
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, "Gobernanza Participativa Local: Construyendo un nuevo marco de relación con la ciudadanía," 2018.
- GARCÍA CUADRADO, ANTONIO. "El Derecho de Petición." *Revista de Derecho Político*, núm. 32, 1991

- GARCÍA CAMPOS, ALAN, "La Revocación Del Mandato : Un Breve Acercamiento Teórico." *Quid Juris*, 2003
- GARRIDO LÓPEZ, CARLOS Y SÁENZ ROYO, EVA "Referéndums y Consultas Populares En El Estado Autonómico," Marcial Pons, 2019.
- GUILLERMO JOSÉ Y GARCÍA CHOURIO, "Instituciones de Democracia Directa Ampliando La Receptividad Estatal y El Control Ciudadano Sobre Los Gobiernos Direct Democracy Institutions Extending the Governmental Receptivity and Social Accountability on the Governments." *Estudios Políticos*, núm 35, 2009
- JEAN-FRANÇOIS PRUD'HOMME, "Consulta Popular y Democracia Directa," Cuadernos de Divulgación de La Cultura Democrática. núm.15, 2014
- LINDE PANIAGUA Y HERRERO LERA. "El Referéndum En La Constitución Española de 1978." *Revista de Derecho Político*, núm 3, s.f.
- LLAMAS SÁNCHEZ, FELIPE. "Los Presupuestos Participativos: Nuevos Mecanismos de Innovación Democrática En Los Gobiernos Locales." *Psychosocial Intervention* 13, núm. 3, 2004
- R. BUECHI, "Debates Sobre Democracia Directa: Antiguos y Recientes," Fundación Manuel Giménez Abad, 2009.
- RAMÍREZ NÁRDIZ, ALFREDO. "Democracia Participativa. La Experiencia Española Contemporánea," Tesis Doctoral, 2009,
- RECABAL, PAULO. "El concepto de democracia en Habermas: La dinámica sistema-sistema", Seminario de Estudios de la República, s.f.
- RODRÍGUEZ-PATRÓN, PATRICIA "El Consejo de Estados Suizo," Fundación Manuel Giménez Abad, 2005
- TUSELL, JAVIER. *Historia de España En El Siglo XX-4: La Transición Democrática*. TAURUS, 2007.
- VÁZQUEZ GARCÍA RENÉ, "Weber y su concepción de la democracia posible" *Andamios*, núm 3, 2006
- (Sin autor) Democracia Directa En España 1", 2006, [https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2007\\_democracia\\_directa\\_ES\\_081cap7.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2007_democracia_directa_ES_081cap7.pdf)



## **1. ANEXOS**

### **1.1 LEGISLACIÓN**

Constitución Española 1978

Ley 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

Ley 7/1982, , de 2 de Abril , Reguladora de Las Bases Del Régimen Local.

Ley 4/1984, de 5 de junio, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos y de la iniciativa popular. Asturias

Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular, de los Ayuntamientos y Comarcas. Murcia

Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo , reguladora de la iniciativa legislativa popular. Navarra

Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

Ley 2/1985, de 8 e mayo, sobre iniciativa legislativa popular de los ayuntamientos de Castilla- La Mancha

Ley 3/1985, de 20 de mayo, sobre iniciativa legislativa del pueblo riojano.

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, Del Régimen Electoral General.

Ley 7/1985, de 26 de noviembre, de Iniciativa legislativa popular de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Ley 6/1986, de 25 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid.

Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular. Canarias.

Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos. Andalucía

Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León.

Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular. Cataluña.

Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Ley catalana 10/2014, de consultas populares no refrendarias y otras formas de participación ciudadana

Ley 7/2014, de 25 de septiembre, de modificación de la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón.

Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia.

Ley 10/2016, de 30 de junio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular. País Vasco

Ley 10/2017, de 11 de mayo, de la Generalitat, por la que se regula la iniciativa legislativa popular ante Les Corts. Comunidad Valenciana

Ley 4/2018, de 12 de junio, de modificación de la Ley 4/1991, de 13 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular en las Illes Balears.

Ley de Cantabria 7/2018, de 5 de diciembre, de Iniciativa Legislativa Popular de Cantabria

## 1.2 JURISPRUDENCIA:

### Tribunal Constitucional

Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, de 11 de septiembre, (BOE núm. 245, de 10 de octubre de 2008)

Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, (BOE núm. 172, de 16 de de juliol de 2010)

Sentencia del Tribunal Constitucional 114/2017, de 17 de octubre, (BOE núm. 256, de 24 de octubre de 2017)

Sentencia del Tribunal Constitucional 138/2015, de 11 de junio, (BOE núm. 160, de 06 de julio de 2015)

Sentencia del Tribunal Constitucional 32/2015, de 25 de febrero, (BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2015)

Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2015, de 25 de febrero, (BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2015)

### 1.3 PÁGINAS WEB

- Constitución Española “Referendos” Constitución Española, <https://app.congreso.es/consti/elecciones/referendos/index.htm>
- Susan George, Erik Wesseliuss, “El no a la constitución europea en Francia y Países Bajos” TNI, 2005, <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/el-no-a-la-constitucion-europea-en-francia-y-los-paises-bajos>
- Congreso de los diputados “Función legislativa. Iniciativa legislativa popular” Congreso de los diputados, [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?\\_piref73\\_2148295\\_73\\_1335437\\_1335437.next\\_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLIST&BASE=IW10&FMT=INITXLUS.fmt&DOCORDER=FIFO&OPDEF=Y&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28I20%29.SINI.&DOCS=26-50](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLIST&BASE=IW10&FMT=INITXLUS.fmt&DOCORDER=FIFO&OPDEF=Y&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28I20%29.SINI.&DOCS=26-50)
- Parlamento de Galicia [https://www.parlamentodegalicia.es/Buscador/Xeral?txtBusca=iniciativa%20legislativa%20popular&dataDesde=01%2F01%2F2000&dataDesde\\_submit=&dataAta=01%2F01%2F2020&dataAta\\_submit=&lista=0](https://www.parlamentodegalicia.es/Buscador/Xeral?txtBusca=iniciativa%20legislativa%20popular&dataDesde=01%2F01%2F2000&dataDesde_submit=&dataAta=01%2F01%2F2020&dataAta_submit=&lista=0)
- Corts Valencianes, “Corts Valencianes Iniciaivas Legislativas,” [https://www.cortsvalencianes.es/ca-va/activitat/iniciative?field\\_newsletter\\_date\\_value=2000-01-01&field\\_newsletter\\_date\\_value\\_1=2020-01-01&field\\_taxon\\_initiative\\_target\\_id=13&items\\_per\\_page=10&op=Cercar](https://www.cortsvalencianes.es/ca-va/activitat/iniciative?field_newsletter_date_value=2000-01-01&field_newsletter_date_value_1=2020-01-01&field_taxon_initiative_target_id=13&items_per_page=10&op=Cercar).
- Parlament de Catalunya, “Proposicions de Llei d’iniciativa Legislativa Popular,” [https://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/iniciatives-legislatives/iniciativa-legislativa-popular-ilp/index.html?p\\_pagina=1&p\\_fw=](https://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/iniciatives-legislatives/iniciativa-legislativa-popular-ilp/index.html?p_pagina=1&p_fw=).
- Parlamento de Canarias, “Consulta de Tramitación de Iniciativas Parlamentarias,” n.d., <https://www.parcn.es/iniciativas/index.py>.

- El periódico, “Un Informe de La Generalitat Plantea Dos Vías ‘No Exploradas’ Para Un Referéndum Legal En Catalunya,” 2019, <https://www.elperiodico.com/es/politica/20190327/un-informe-de-la-generalitat-plantea-dos-vias-para-un-referendum-legal-7376708>.
- Oscar F. Civeta, “104 Municipios Funcionan Aún Con Democracia Directa: Son Los Vecinos Los Que Eligen Al Alcalde,” *El Diario*, 2019, [https://www.eldiario.es/aragon/politica/municipios-funcionan-democracia-directa-vecinos\\_0\\_902560194.html](https://www.eldiario.es/aragon/politica/municipios-funcionan-democracia-directa-vecinos_0_902560194.html).
- I. Jimeno, “Solo 29 de Los 648 Municipios de Menos de 100 Vecinos Siguen Como Concejo Abierto,” *ABC*, 2016, [https://www.abc.es/espana/castilla-leon/abci-solo-29-648-municipios-menos-100-vecinos-siguen-como-concejo-abierto-201609251316\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/castilla-leon/abci-solo-29-648-municipios-menos-100-vecinos-siguen-como-concejo-abierto-201609251316_noticia.html).
- J. A. Aunión, “El Gobierno ha autorizado 35 consultas en democracia, casi todas municipales” *El País*, 25 de Octubre de 2014, [https://elpais.com/politica/2014/10/24/actualidad/1414175529\\_233720.html](https://elpais.com/politica/2014/10/24/actualidad/1414175529_233720.html)
- Ánder Cortazar “ El Gobierno ha autorizado 50 consultas populares en los últimos 35 años”, *El Boletín*, 29 de enero de 2018, <https://www.elboletin.com/noticia/158666/nacional/el-gobierno-ha-autorizado-50-consultas-populares-en-los-ultimos-35-anos.html>
- Raquel Andrés Durá “Los 'bous al carrer' valencianos se someten al veredicto popular”, *La Vanguardia*, 1 de septiembre de 2015, <https://www.lavanguardia.com/local/valencia/20150812/54435753042/bous-al-carrer-valencia-consultas-populares.html>
- “Tavernes suprime los bous al carrer y el tiro y arrastre y reduce las fiestas patronales” *Portaldetuciudad. com*, 23 de febrero de 2016, [https://alzira.portaldetuciudad.com/es-es/noticias/tavernes-suprime-los-bous-al-carrer-y-el-tiro-y-arrastre-y-reduce-las-fiestas-patronales-alzira-006\\_1\\_3\\_578219\\_33.html](https://alzira.portaldetuciudad.com/es-es/noticias/tavernes-suprime-los-bous-al-carrer-y-el-tiro-y-arrastre-y-reduce-las-fiestas-patronales-alzira-006_1_3_578219_33.html)
- Paula Agut, “El pueblo de Oropesa vota que no quiere ‘bous al carrer’ en fiestas”, *El periódico Mediterráneo*, 9 de septiembre de 2003, [https://www.elperiodicomediterraneo.com/noticias/comarcas/pueblo-oropesa-vota-no-quiere-bous-carrer-fiestas\\_67480.html](https://www.elperiodicomediterraneo.com/noticias/comarcas/pueblo-oropesa-vota-no-quiere-bous-carrer-fiestas_67480.html)
- “El Gobierno autoriza a Quartell (Valencia) realizar una consulta popular para cambiar el nombre franquista de una calle” *Europa Press*, 26 de enero de 2018, <https://www.europapress.es/nacional/noticia-gobierno-autoriza-quartell-valencia>

-realizar-consulta-popular-cambiar-nombre-franquista-calle-20180126163450.html

- “Cotes convocará una consulta popular para cambiar el nombre franquista a una calle”, Levante, 3 de noviembre de 2017  
<https://www.levante-emv.com/ribera/2017/11/04/cotes-convocara-consulta-popular-cambiar-nombre-franquista-calle/1636997.html>
- La Oliva eleva a consulta popular el cambio de las calles franquistas” Canarias 7, 31 de octubre de 2018,  
<https://www.canarias7.es/siete-islas/fuerteventura/la-oliva-eleva-a-consulta-popular-el-cambio-de-las-calles-franquistas-HY5818339>
- “Atienza celebrará una consulta por el nombre de una calle a Franco”, ABC, 12 de Septiembre de 2019,  
[https://www.abc.es/espana/castilla-la-mancha/abci-atienza-celebrara-consulta-nombre-calle-franco-201909121340\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/castilla-la-mancha/abci-atienza-celebrara-consulta-nombre-calle-franco-201909121340_noticia.html)
- Juanjo Roig “Algunos municipios de Mallorca consultan sobre el modelo de estado”, UH Noticias, 6 de abril de 2019,  
<https://www.ultimahora.es/noticias/part-forana/2019/04/06/1070781/varios-pueblos-mallorca-consultan-sobre-modelo-estado.html>
- Decidim Castelló, “Bases Presupuestos Participativos,” n.d.,  
[https://decidim.castello.es/more\\_information](https://decidim.castello.es/more_information).
- Ayuntamiento de Madrid “Procesos Participativos”Decide Madrid,  
<https://decide.madrid.es/procesos>
- Ayuntamiento de Guadalajara “Foros Sociales”. Ayuntamiento de Guadalajara,  
<https://www.guadalajara.es/es/ayuntamiento/participacion/foros-sociales/>

#### 1.4 OTROS

Vídeo “NO-DO: El proyecto de ley para la reforma política” RTVE, 1977

Vídeo “Referéndum de la Constitución Española en 1978” RTVE, 1978

Vídeo “¿Te acuerdas? El referéndum de la OTAN (1986)”, RTVE, 2011

Vídeo “Europa y tú 05 Referéndum sobre la Constitución Europea” Onda local Andalucía TV 18 de abril, 2017

Vídeo “Ciudadano Klinex” Programa Salvados, La Sexta

Video “¿Sirven para algo las iniciativas legislativas populares?” Más Vale Tarde, La sexta, 2017

### **SUMMARY:**

This paper seeks to investigate and analyze direct democracy and its current state in Spain.

It is divided into several sections, with the purpose of understanding the different aspects that allow us to capture in a general way the theoretical ideas and practical positions that give meaning to direct democracy. These sections will deal with the concept and development of direct democracy, its mechanisms, the Spanish experience with direct democracy and the regulation of direct democracy in Switzerland.

### **CONCEPT OF DIRECT DEMOCRACY:**

Democracy is the government of the people, for the people and by the people. It implies the participation of the people in decision making and this can be exercised through their representatives or directly.

### **ORIGIN AND DEVELOPMENT OF DIRECT DEMOCRACY**

Direct democracy is that political regime in which citizens exercise their sovereignty directly by taking all decisions of general interest for the community in a personal and individualized way and has its origin in classical Greece, specifically in Athens.

Athenian democracy had a system in which the fundamental structure was the popular assembly. It consisted of bringing all citizens together at the same time and place to vote directly. However, direct democracy as it was conceived in Athens no longer exists, because the conditions under which it was developed were very special and have not occurred again in history. Democracy has evolved, giving rise to various conceptions of it and therefore resulting in different types of political systems that have little to do with Athens' direct democracy.

Currently, direct democracy has two main forms of existence. One is immediate citizen intervention. In this case, direct democracy is presented as a form of state or political system. The other way in which it can be presented is only as a way of solving the problem of citizen participation in public decision-making. In this case we will say that direct democracy is not presented as a political system but as a technique of citizen participation.

## MECHANISMS OF DIRECT DEMOCRACY

Actually, there are various mechanisms through which one can exercise direct democracy. The main mechanisms of direct democracy are: the referendum, the popular legislative initiative and the revocation of the mandate. Other mechanisms we can find are: deliberative surveys, right of petition to the Houses, open Council, popular consultations and participatory budgets among others.

The referendum: is the people's participation, who exercise their right to vote in the legislative process through direct consultation. Some authors classify the referendum as a government-controlled referendum, in which the governments have almost all the control over the forms of application of the popular consultation. A referendum required by the Constitution, in this case, these would be countries that have a constitution that requires that certain decisions taken by governments and referendums by means of popular petition, this type of referendum will consist of a right that the voters have to be able to demand by means of petition that they, the electors, submit certain laws that have been adopted by the government for approval.

The popular initiative: it is the mechanism that allows the citizens to propose a constitutional amendment or a legislative modification, by means of formulating petitions. As it was the case of referendum, some authors stress the need of making a classification of popular initiative. They classify the popular initiative in; direct popular initiative and indirect popular initiative. Direct popular initiative as a rigorous mechanism of direct democracy, since by means of this instrument voters are empowered to start a procedure of constitutional review or formation of a law, being, besides, non-existent participation of legislative power. The indirect popular initiative is far from being considered a strict mechanism of direct democracy, but rather an instrument of semi-direct democracy.

Revocation of the mandate: this is a procedure by which citizens can terminate the mandate they have given to an elected representative, based on a popular petition that meets the requirements. The revocation of the mandate does not imply a legal action, this is due to the reasons for which the revocation is initiated, are not due to an incrimination for alleged illegal behavior of the representatives against the public affairs,, but it is carried out on the basis of an evaluation that the citizens make on

reasons of political character, mainly about the performance in the position of the elected authorities.

Deliberative surveys: can be defined as the instrument through which information is collected in order to know the opinion of citizens regarding a specific topic. In order to apply this instrument, an opinion survey will be carried out on a representative sample, a deliberative forum will be held and finally, after the deliberative forum, the initial survey will be repeated on the forum participants.

The popular consultations: they can be defined in a general way as mechanisms of citizen participation through which the citizens are summoned to decide about a transcendent subject, allowing the citizens to manifest their will.

The right of petition: this is a mechanism that allows a complaint or request to be submitted to the competent authority. However, with the progress of the legal-political instruments of citizen participation, the right of petition is becoming a mechanism of little use or only usable when other means have already been used and have failed.

Participatory budgets: they consist of a direct democratic process that allows the population to deliberate on expenditures, budget planning resources and public policies, controlling in some way the management of the government. It can be said that, on the one hand, it is an instrument by which the population determines the direction of all or part of the public resources. On the other hand, it is a process since it is constantly under construction.

#### DIRECT DEMOCRACY IN SPAIN

In the case of Spain, despite not having a system based on direct democracy, it does have mechanisms of direct democracy. After the dictatorship, the desire to embark on a democratic path was very strong, but the concept of democracy at that time was resumed with the possibility of electing their political representatives. With the constitution of 1978 when the citizen participation enters in context in Spain. The article 23 establishes the right of citizens to intervene in public affairs directly or through representatives freely elected by universal suffrage. It has several ways of direct participation, as set out in the Constitution, the statutes of autonomy and other laws. Such participation is recognized at three levels: state, autonomous and local.



## DIRECT DEMOCRACY AT THE STATE LEVEL

At the state level, we find two mechanisms of direct participation: the referendum and the popular initiative. From a strict point of view, it could be considered that, at state level in Spain direct democracy does not exist, since, although initiatives are promoted by citizens, they are not binding and do not lead to a referendum, and referendum never sprouts from citizens' initiative.

According to the Constitution, referendums are obligatory or called at the initiative of the government; they can never be called by citizens. However, the popular initiative can be promoted by the citizens, but they will not lead to the holding of a referendum. Nowadays, at state level, our constitution includes the following modalities of referendum:

The Advisory Committee is governed by Article 92 EC. Article 92 EC makes it clear that the consultative referendum will be held for decisions of particular importance, but will have the status of non-binding, given its consultative nature.

The one of constitutional reform, regulated from article 166 to 169 EC and is characterized by contemplating two modalities, one we could call as "optional referendum for the constitutional reform" and another one we will call "compulsory referendum for the constitutional reform". The optional referendum is regulated by Article 167 EC. The compulsory referendum is subject to a compulsory procedure for the virtuality of the total or partial revision of the Constitution affecting the preliminary title, the second chapter, first section of title I, or title II, being the referendum the end of the procedure of reform of the Constitution mentioned in the article 168 EC.

Legislative initiative is regulated by article 87 with general character, and particularly, popular legislative initiative is reflected by article 87.3 CE and is regulated by an organic law, this is the Law 3/1984, of March 26th, regulating popular legislative initiative. Popular initiative allows a group of citizens to submit an initiative in order to be regulated as law, but it will require at least 500.000 supporting signatures that will have to be collected within 9 months, except in case of initiatives dealing with tax matters, proper of organic law or international ones, in these cases popular legislative initiative will not proceed. It will be the board of Congress who will check documentation and will decide within 15 days about its adequacy.

## DIRECT DEMOCRACY AT REGIONAL LEVEL

At the regional level, citizen participation is configured through the Statutes of Autonomy. In them we can differentiate between popular initiative and referendum.

As for popular initiatives, except for the Statute of Extremadura, Autonomous Communities will determine the minimum amount of signatures to guarantee initiative. Besides, statutes set as subjects excluded from popular initiative, those referring to territorial organization or institutional organization, those not of exclusive autonomic competence, those referring to budgetary or taxing matter, and those referring to general planning of Autonomous Community. In some statutes, these matters are not the only ones excluded from popular initiative.

As for the referendum, our Spanish Constitution provides as referendums of autonomic scope those of ratification of autonomic initiative, approval and reform of the Statutes of Autonomy drawn up in accordance with the article 151 and 152 of the Constitution. Statutes elaborated according to these articles are, the one of Andalusia which was the only one that managed to approve its Statute of Autonomy following all precepts of article 151 CE, and those of Catalonia, Basque Country and Galicia that having acceded to a Statute of Autonomy during the II Republic and being therefore considered "historical communities", could take advantage of the second transitory provision of the CE and be elaborated according to the above mentioned articles, excepting article 151.1 EC since they are exempted from fulfilling the requirements of it. In addition to the processes of ratification, approval and reform of the Statutes of Autonomy drawn up in accordance with articles 151 and 152 of the Constitution where the intervention of the referendum is allowed, a referendum of autonomous character will be required in the case of a possible incorporation of Navarre into the Basque Country.

## DIRECT DEMOCRACY AT THE LOCAL LEVEL

At the local level, direct democracy is regulated by a set of general, common and essential rules. These are the Spanish Constitution, the Law 7/1985 of April 2, regulating the bases of local government, the Law 57/2003 of December 16, on measures for the modernization of local government and the Statutes of Autonomy and the autonomous legislation that each Autonomous Community regulates about direct democracy at local level. In addition to this general regulation, each locality regulates direct participation in a particular way in its municipal regulations. At this level, we can find the figure of the open council, popular consultations and popular initiative.

The figure of the open council is exclusive to the local level and is regulated in article 140 of the Spanish Constitution, it is also regulated by its basic regulations, by the specific uses and customs that each municipality that practices the open council has, incubating in any case, to the Autonomous Communities the regulatory development in the case of having accepted this competence in their respective Statutes of Autonomy. The popular initiative is regulated by Article 18 of Law 7/1985. In its section "h" it states that residents will also have the right to exercise the popular initiative in the terms provided by article 70 bis. In order to submit a local popular initiative, it must have the support of: at least 20% of citizens in municipalities with up to 5000 inhabitants, 15% of citizens in municipalities with between 5001 and 20,000 inhabitants and 10% of citizens in municipalities with more than 20,000 inhabitants.

Local popular initiatives can also incorporate a proposal for a popular consultation at the local level. In case this happens, it will have to be processed according to the procedures and requirements established by article 71 of the law 7/1985.

Local popular consultations are based on the additional provision of the organic law 2/1980 of January 18th on regulation of different kinds of referendum, but they are regulated by the law 7/1985.

The open council, popular initiatives and consultations are mechanisms that allow citizen participation at the local level. But these are not the only ways. For some years now, different experiences have been developed in the field of citizen participation or direct democracy. In this sense, the famous "participatory budgets", municipal councils of citizen participation, etc. have been created. The most widely used example of direct democracy at the local level is that of Rubí. But this is not the only municipality that has innovated and introduced new mechanisms of citizen participation, we have the examples of "Castellón de la Plana", "Puente Genil" and "Castelldefels" among others.

## ICT AND CITIZEN PARTICIPATION IN SPAIN

The new technologies have been an opportunity for the citizens, understanding as an opportunity the progress of the information, communication, determination and participation of the citizens in the public affairs. The new technologies can really become a tool of direct democracy, through which the participation of groups that do not usually participate can be encouraged, spaces of participation can be opened, such as forums or chats, and the distance between citizens and politicians can be overcome, etc. In Spain, the incorporation of new technologies as a mechanism for citizen

participation is a reality. Madrid, Guadalajara or Alzira are some of the places that have chosen to make use of ICTs to promote citizen participation.

Madrid, created the platform "Decide Madrid". This is a website for citizen participation that allows you to propose, support, create proposals, and decide how the City Council spends its budget, among others.

Alzira, in 2015 incorporated the participation 2.0 and social networks in order to facilitate and promote the participation of their neighbors in the municipal management. Guadalajara, has a tool called "Digital Meetings", which allows you to be in contact with the members of the City Council and raise concerns, proposals and so on, online.

## SWITZERLAND, THE PRACTICAL EXAMPLE OF DIRECT DEMOCRACY

When we talk about direct democracy, the most used example is Switzerland, since it allows us to understand how this type of democracy is applied. It is considered to be the most developed country in terms of direct democracy.

The system of direct democracy in Switzerland is a system with a historical tradition. Already during the Middle Ages some cantons had experienced a direct democratic system. Thus, Switzerland has gradually developed into a system of participatory democracy, which continues to this day.

Its system is currently regulated by the Federal Constitution of 18 April 1999. According to this Swiss constitution, it has two types of referendums, obligatory and optional, and the possibility of carrying out popular initiatives.

The optional referenda, which cannot be called by the government or the federal parliament, must be requested by 500,000 inhabitants or eight cantons. The optional referendum in Switzerland is not a simple consultative tool, but its result will be binding, obliging the legislator to comply with the result. Compulsory referendums will be held for decisions concerning constitutional matters or membership of international organizations. Their result will also be binding.

The polar initiatives will need 100.00 signatures, and may reform the Constitution or modify, abrogate, or adopt a federal law or constitutional provision. The proposal will be debated by Parliament and the government, and will be decided by the people.

At the local level it also has the so-called "landsgemeinde" which means community assembly. These assemblies date back more than 600 years and have been maintained ever since. It consists of an annual assembly, where the citizens of the cantons meet to vote on laws, decrees and the appointment of public officials.

However, despite being one of the most democratic countries, the direct participation of citizens has sometimes led to somewhat controversial results, for example In 1959 by referendum, a vote was taken against giving women the right to vote.

#### CONCLUSIONS:

1. The concept of democracy is not a univocal and simple one. The authors have been giving very different meanings to the concept of democracy.
2. Direct democracy has two main forms of existence: the first is presented as a political system or form of state. The second is presented as a technique of citizen participation
3. The main mechanisms of citizen participation are the referendum, the popular legislative initiative and the revocation of the mandate.
4. In Spain these mechanisms of citizen participation can be found at three levels: state, autonomous community and municipal.
5. At the state level, these instruments are limited and their growth has come to a complete halt.
6. At the regional level, citizen participation is more present than at the national level, and has experienced a notable growth in recent times. However, sometimes the use of participation instruments in the autonomous sphere is more linked to political controversy than to a certain advance, as is the case in Catalonia.
7. At the local level, the instruments of citizen participation are increasingly used and more and more municipalities are adopting the practice of participatory processes. However, despite the participatory advances at the local level, the figure of the open council has lost weight over time
8. The technological revolution has given rise to a new instrument of citizen participation that allows active and direct participation in public affairs through digital platforms.
9. Switzerland's political system is one of the most representative of democracy, and especially of direct democracy. However, despite being a very democratic country, its system is not perfect and also presents anomalies, as the majority principle on which direct democracy is based endangers the rights of minorities.